

CEDR AGRÁR- ÉS KÖRNYEZEJOGI MONOGÁRFIAK
2. KÖTET

OLAJOS ISTVÁN:
A VIDÉKFEJLESZTÉSI JOG
KIALAKULÁSA ÉS TÖRTÉNETE

NOVOTNI KIADÓ MISKOLC, 2008

A könyv az Oktatási és Kulturális Minisztérium 8639-KIP/2007 .számú pályázatának és CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület, Közhasznú Egyesület támogatásával készült

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	III
ELŐSZÓ	VIII
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	IX
LEKTORI VÉLEMÉNY	XIII
BEVEZETÉS	XV
I. RÉSZ: A VIDÉKFEJLESZTÉS KIALAKULÁSA, ELSŐ ÁLLOMÁSAI 1998-IG	1
I. FEJEZET: A VIDÉKFEJLESZTÉS, MINT RÉSZPOLITIKA KIALAKULÁSA, ÉS LEGFONTOSABB ELMÉLETI PROBLÉMÁI	1
I.1. A vidékfejlesztési politika kialakulása	1
1.1.1. A Vidéki Térségek Európa Chartája	2
1.1.2. A Corki Nyilatkozat	5
I.2. A vidékfejlesztéshez kapcsolódó fogalmak fejlődése	10
1.2.1. A fenntartható fejlődés	10
1.2.2. A vidék	13
1.2.3. A vidékfejlesztés	16
1.2.4. A vidékfejlesztés és a területfejlesztés	20
1.2.5. A vidékfejlesztés és az agrárpolitika	23
1.3. A fejezet főbb megállapításai	27
2. FEJEZET: AZ AGRÁR-STRUKTÚRAPOLITIKA FEJLŐDÉSI VÁZLATA ..	29
2. 1. Az agrárpolitika kialakulása	29
2.2 A Római Szerződés mezőgazdasági fejezete	30
2.2.1 A mezőgazdasági termék és termelő fogalma	33
2.3 A Stresai konferencia	36
2.4. A Mansholt terv	38
2.5 Az 1970-es évek agrár-struktúrapolitikai irányelvei	39
2.5.1 A TANÁCS 1972. április 17-i 72/159/EGK irányelve a mezőgazdasági üzemek modernizálásáról	39
2.5.2 A Tanács 1972. április 17-i 72/160/EGK irányelve a gazdálkodás beszüntetését és a hasznosított mezőgazdasági területek strukturális fejlesztés céljára történő újraelosztásának ösztönzését szolgáló intézkedésekről	40

2.5.3 A Tanács 1972. április 17-i 72/161/EGK.sz. irányelve a mezőgazdasági tevékenységet végző személyek számára nyújtandó szociális és gazdasági tanácsadás biztosításáról és az általuk elsajátítandó szakismeretek megszerzéséről	41
2.5.4 A Tanács 1975/268 EGK irányelve a hegyi, dombvidéki, valamint elmaradott területeken folytatott gazdálkodásról	42
2.6 A fejezet legfontosabb megállapításai	43

3. FEJEZET: AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLIKÁJA, MINT A

VIDÉKFEJLESZTÉS ELŐZMÉNYE	44
3.1. Az Európai Unió regionális politikájának kialakulása	44
3.1.1 A regionális politika kezdetei	44
3.1.2 A regionális politika kiterjesztése és reformjai	46
3.1.2.1 A regionális politika reformjának első szakasza (1988-1991 között)	46
3.1.2.2 A regionális politika reformjának második szakasza (1991-1999)	46
3.1.2.3 A regionális politika reformjának harmadik szakasza (2000-2006).....	50
3.2. Az Európai Unió vidékfejlesztéshez kapcsolódó alapjainak jellemzése	52
3.2.1 Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap	53
3.2.1.1. Az EMOGA bevételei	53
3.2.1.2 Az EMOGA kiadásai	54
3.2.1.3 Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap orientációs részlege	55
3.2.2. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap.....	56
3.2.3. Az Európai Szociális Alap	57
3.2.4 Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz	57
3.3 A fejezet legfontosabb megállapításai	58

4. FEJEZET: A MAGYAR AGRÁRTÁMOGATÁSOK FEJLŐDÉSE ÉS

TÖRTÉNETE	60
4.1. Az agrártámogatások kialakulása a 2. világháború előtt	60
4.2. Agrártámogatások és az üzemrendszer 1967-ig	61
4.3. Az új gazdasági mechanizmus agrártámogatásai	63
4.4 A visszarendeződés időszaka és a szocialista agrártámogatási rendszer	64
4.5. A rendszerváltás időszakának agrártámogatásai	67
4.5.1. Agrártámogatási rendszer 1993-1997 között	68
4.6 Az agrártámogatások és az üzemrendszer 1997-98-ban	70
4.7 A fejezet legfontosabb megállapításai	72

II. RÉSZ : A VIDÉKFEJLESZTŐ EURÓPA, ÉS A CSATLAKOZÁSRA VÁRÓ MAGYARORSZÁG

VIDÉKFEJLESZTÉSI SZABÁLYAI, A HARMONIZÁCIÓ ELSŐ SZAKASZA 1999-2003-IG

5. FEJEZET: A VIDÉKFEJLESZTÉS A CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSOK

TÜKRÉBEN 1999-2002-IG	75
5.1 A csatlakozási tárgyalások vázlata	75

5.2 A csatlakozási tárgyalásokat meghatározó dokumentumok	76
5.2.1 Az AGENDA 2000.....	77
5.2.2. Position Papers	79
5.2.3 Az Issues Paper.....	81
5.2.4 A Mid Term Review (MTR).....	82
5.3 A csatlakozási tárgyalások lezárása	84
5.4 A fejezet eredményeinek összefoglalása.....	85
 6. FEJEZET AZ EURÓPAI UNIÓ VIDÉKFEJLESZTÉSRE VONATKOZÓ JOGI ALAPDOKUMENTUMAINAK ÉRTELMEZÉSE.....	87
6.1 A vidékfejlesztési támogatásokról	87
6.1.1 A rendelet létrejöttének indokai	87
6.1.2 A vidékfejlesztés kiterjedése és speciális célja	88
6.2 Vidékfejlesztési Intézkedések.....	89
6.2.1 A strukturális támogatások alapintézkedései	90
6.2.2 Kiegészítő intézkedések.....	91
6.3 Végrehajtási szabályok	95
6.4 Adminisztratív és pénzügyi rendelkezések	97
6.4.1 Összeegyeztethetőség és összhang.....	97
6.4.2 Programozás	98
6.4.3 Pénzügyi rendelkezések	101
6.4.4 Felügyelet és értékelés	102
6.5 A kérelmekre, ellenőrzésekre és büntetésekre vonatkozó előírások	104
6.6 Az állami támogatás.....	108
6.7 A fejezet eredményeinek összefoglalása.....	110
 7. FEJEZET A VIDÉKFEJLESZTÉS KÖZÖSSÉGI KEZDEMÉNYEZÉSEI.....	111
7.1 A közösségi kezdeményezések	111
7.2 Vidékfejlesztéshez kapcsolódó közösségi kezdeményezések	112
7.2.1 Az INTERREG program	112
7.2.2. A LEADER I. Program (1988-1994).....	113
7.2.3 A LEADER II. program (1994-1999).....	115
7.2.4 A LEADER+ program (2000-2006)	117
 8. FEJEZET: AZ ELŐCSATLAKOZÁSI PROGRAMOK.....	121
8.1 Az előcsatlakozási programokról általában	121
8.1.1 A PHARE program irányításának jellegzetességei	121
8.1.2 Az ISPA program rövid jellemzése	122
8.3 A SAPARD PROGRAM	123
8.3.1 A SAPARD program az Európai Unió jogában.....	123
8.3.1.1 A SAPARD rendelet.....	125
8.3.2 A SAPARD program Magyarországon.....	126
8.3.3 A magyar SAPARD Hivatal és az eljárási rend beindításának nehézségei ..	128
8.3.4 A SAPARD akkreditációjának folyamata.....	132
8.3.4.1 Az elsődleges külső akkreditációt végzők előzetes szempontjai.....	132
8.3.4.2 Az akkreditáció szempontjai a Többéves Pénzügyi Megállapodásban ..	134
8.3.4.2.1. A Hivatal által ellátandó funkciók	134

8.3.4.2.2 A Hivatallal szemben támasztott kritériumok	135
8.3.5 A SAPARD- Hivatal kiépítésének eredményei.....	137

III. RÉSZ A VIDÉKFEJLESZTŐ EURÓPA, ÉS AZ UNIÓS TAG MAGYARORSZÁG VIDÉKFEJLESZTÉSI SZABÁLYAI 139

9. FEJEZET: A TÁMOGATÁSI ELJÁRÁS.....	139
9.1. Speciális hatósági jogosítványok	140
9.2. A garanciális feltételek biztosítása a támogatási eljárások során	142
9.3 Általános eljárási szabályok.....	144
9. 4. Különleges eljárási szabályok.....	148
9.4.1. Ellenőrzés- Monitoring	148
9.4.2. Helyszíni szemle – ellenőrzés	149
9.5 A fejezet eredményeinek összefoglalása.....	151
10. FEJEZET: A VIDÉKFEJLESZTÉSI TERVEZÉS GYAKORLATA ÉS JOGSZABÁLYI HÁTTERE A MAI MAGYARORSZÁGON, EURÓPAI KITEKINTÉSEL.....	154
10.1 Vidékfejlesztés a magyar költségvetés alapján 2003-ig	155
10. 2 A vidékfejlesztéshez kapcsolódó támogatások a fejlesztési tervek rendszerében	156
10.2.1 Az AVOP prioritásai.....	156
10.2.1.1. Versenyképes alapanyag-termelés megalapozása	157
10.2.1.2. Élelmiszer-feldolgozás modernizálása.....	158
10.2.1.3. A vidéki térségek fejlesztése.....	159
10.2.2. A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv	161
10.2.2.1. NVT előzményei.....	161
10.2.2. 2. Az NVT és az AVOP viszonya.....	162
10.2.2.3. Az NVT intézkedései.....	163
10.2.2.3.1. Az NVT extenzifikálásra törekvő intézkedései.....	163
10.2.2.3.2. Az NVT szerkezetátalakításra törekvő intézkedései	170
10.3. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal valamint a kifizető hatóságok szerepe a vidékfejlesztési támogatások elosztásában	179
10.4 A fejezet eredményeinek összefoglalása	186
11. FEJEZET: A JÖVŐ VIDÉKFEJLESZTÉSE	190
11. 1. Az átalakítás előzményei, elméleti háttere, tanulságai	190
11. 2. Az Európai Unió 2005-ös vidékfejlesztési reformjának vázlata:	191
11. 3 A támogatási jogcímek szerepe és rendszere	192
11.4. Az új vidékfejlesztési alap forrásai, és a finanszírozás egyéb kérdései.....	197
11.5. A programozás és a végrehajtás szervezetének változása.....	200
11.6 Milyen legyen a magyar vidékfejlesztés rendszere az EMVA keretében?	202

IV. RÉSZ: A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA 207

SUMMARY	217
FELHASZNÁLT IRODALOM	218

ELŐSZÓ

E monográfia a támogatási jog egyik jogászok által még nem kutatott szeletét, a vidékfejlesztést, és annak jogi háttérét veszi a vizsgálódásának középpontjába. A mű, mellyel a szerző 2006. szeptember 29-én szerzett tudományos fokozatot, egy átalakulóban lévő terület támogatási jellegű jogszabályainak elemzése mellett a történeti, elemző és értékelő kutatási módszer felhasználásával elemzi végig a vidékfejlesztés hazai és európai kialakulását, kitérve annak gazdasági, politikai, és több jogágot érintő jogi háttérére.

A kötet szerzője tudatosan nem építette bele a 2007-es évtől bevezetésre kerülő Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégia, és Program konkrét támogatási szabályait, ugyanis e rész szabályozásának értékelésére, jogi szabályozásának mikéntjére csak akkor vállalkozhatunk, ha megfelelő távlatból rálátásunk lesz a program végrehajtásának eredményére, és az eredményekkel együtt tudjuk értékelni az immár a közigazgatási perek szabályai alapján perelhetővé váló támogatások bírósági gyakorlatát is.

Jelen munka célja annak bemutatása, hogy lesz része a közösségi agrárpolitikának egy, zömében szociális, regionális, és területfejlesztési politika által kialakított, és szabályaiban a versenyjog és a közigazgatási jog, valamint pénzügyi jog által uralt terület.

Azt is be kívánom mutatni, hogy lesz az agrárjog integráns része a támogatások joga, és e terület hogy válik az egyre kevésbé finanszírozható piaci támogatások lebontásának eszközévé.

A monográfia kiadását jelentős kutatómunka előzte meg, mely olyan területek fejlődését vette górcső alá, melyet a szerzőn kívül nem tartottak elemzésre méltó területnek, de amely ismerete nélkül a vidékfejlesztés kialakulása, fejlődésének útja, és mostani folyamatos fejlődése nem követhető. (magyar agrártámogatási jog , illetve az európai unió struktúrapolitikája) Az elemzett részek vizsgálata azonban végig alárendelődött annak a koncepciónak, hogy milyen mértékben szolgálja egy új típusú támogatási rendszer, a vidékfejlesztési támogatások rendszerét, és esetlegesen annak támogatási formáit.

A leíró, értékelő, elemző részekkel tarkított munka utolsó fejezete megpróbálja felvázolni azt a koncepciót, mely új szerkezeti alapokon és új támogatási szisztémában képes élni a vidékfejlesztés lehetőségeivel. E koncepció sajnos nem találkozott az „Új Magyarország” Vidékfejlesztési Programot kialakítók elképzeléseivel, de a tervezésre, és a vidékfejlesztés szerepére vonatkozó elképzelései egy új nemzeti vidékfejlesztési stratégiai terv egyik forrásává is válhat.

Miskolc, 2008. december 1-jén

Dr. Olajos István

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistic – Statisztikai Területi Egység Szakkifejezései
CEA	Confederation European Agriculture -Európai Együttműködés a Mezőgazdaságért
SAPARD	Special Accession Program for Agricultural and Rural Development A mezőgazdasági és vidékfejlesztési programok támogatása Unió előcsatlakozási programja a tagjelölt országok számára 1998-
KAP	Közös Agrárpolitika- Közös Mezőgazdasági Politika
WTO	World Trade Organisation Világkereskedelmi Szervezet
LFA	Less Favoried Areas –Hátrányos Helyzetű Területek
CMO	Common Market Oranisations- Közös Piaci Szervezetek
CEDR	Comitte Européen de Droit Rural Európai Agrárjogi Bizottság v. Európai Agrárjogi Egyesület
EGK	Európai Gazdasági Közösség
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
EEOK	Egységes Európai Okmány
KA	Kohéziós Alap
GDP	Bruttó Nemzeti Jövedelem

AGENDA 2000	Az EU költségvetésének terve 2000-2006 között (1997)
INTERREG	Közösségi kezdeményezésű program a határokon átnyúló régiók közötti együttműködésért,
EQUAL	Közösségi kezdeményezésű program a nemzetek közötti munkaerő-piaci együttműködésért
URBAN	Közösségi kezdeményezésű program a városfejlesztés támogatására
LEADER	Közösségi kezdeményezésű program a vidékfejlesztés támogatására
VAT	Value Added Tax Hozzáadot Értéktadó magyarul ÁFA
ESZA	Európai Szociális Alap
HOPE	Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
NSDAP	Német Nemzetiszocialista Munkáspárt
MÉM	Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Minisztérium
CARPE	Common Agricultural and Rural Development Policy Közös Agrár-és Vidékfejlesztési Politika
GOF	Gabonát helyettesítő Olajos Magvak
MTR	Mid Term Review- az AGENDA 2000 félidei felülvizsgálat
SWOT analízis	A tervezett intézkedés erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és veszélyeit felmérő elemzés
IIER	Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer
PHARE	Segítségnyújtás Lengyelország és Magyarország számára a Gazdasági Újjáépítéshez

ISPA	Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze
GATT	Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény
COPA	Committee of Professional Agricultural Organisations in the European Union – Professzionális Mezőgazdasági Szervezetek Európai Bizottsága
COGECA	General Confederation of Agricultural Co-operatives in the European Union- Európai Mezőgazdasági Szövetkezetek Általános Konföderációja
OECD	Gazdasági Együttműködés és Fejlesztési Szervezet
MÁK	Magyar Államkincstár
REVI	Regionális Vidékfejlesztési Iroda
AVOP	Agrár-és Vidékfejlesztési Operatív Program
KET	Közigazgatási Eljárási törvény
TET	Támogatási eljárási törvény
MVH	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
MEPAR	Mezőgazdasági Parcellaazonosító Rendszer
NVT	Nemzeti Vidékfejlesztési Terv
SAPS	Standard Area Payment System Standard Területalapú Kifizetési Rendszer
ACOFA	A támogatások elszámolásával foglalkozó szervezet Franciaországban
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement

	des structures des Exploitations Agricultures Központi Agrárstrukturális kifizető Központ Franciaországban
ADASEA	Gazdálkodóknak nyújtott Szolgáltatások Központja Franciaország
EMGA	Európai Mezőgazdasági és Garancia Alap
EMVA	Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap
NAVS	Nemzeti Agrár-és Vidékfejlesztési Stratégia

Lektori vélemény

Olajos István: „A vidékfejlesztési jog kialakulása és története című könyvéről”¹

Olajos István a fenti címen megjelent témát igen részletesen és átfogó jelleggel négy könyvrészben elkülönítve írta meg, ahol az első négy könyvrész 11 fejezetet ölel fel. A IV. részben az összegzést tartalmazza, amely külön fejezeteket nem tartalmaz. A munkának időszerűségét és tudományos jelentőségét az adja meg, hogy a mezőgazdasági joggal összefüggésben eddig megjelent monografikus írások, tanulmányok és cikkek túlnyomó többsége a szűkebb értelemben felfogott „klasszikus” agrárjogra koncentrált és különösen a földtulajdoni, földhasználati, földforgalmazási viszonyokat, az agrárszövetkezetek jogi vonatkozásait, valamint az agrártermeléssel és termékforgalmazással összefüggő szerződéseket dolgozta fel, többnyire a jogdogmatika klasszikusnak mondható szempontjai szerint. Ez a monográfia az első olyan, amely teljesen kilép ebből a körből, és az agrárjogot a vidékfejlesztés jogával összekapcsolva vizsgálja, ezen kívül pedig mind a két egymással kölcsönösen összefüggő jogterületnek a pénzügyi támogatási, szubvenciók rendszerét dolgozza fel. Ebben a vonatkozásban teljesen újszerű kísérletnek számít az, hogy a szerző a munkában megpróbálja összeállítani az agrárszubvenció szétszórta és gyakran változó normáinak stabilnak mondható elemei alapján a dogmatikai rendszerét. Ugyanakkor kimutatja azt is, hogy a szubvencionálásnak ez a rendszere mennyiben agrárpolitika-függő uniós és magyarországi szempontból egyaránt.

A munkának – megítélésem szerint – komoly érdeme, hogy szakít azzal a még mindig erőteljesen érvényesülő konzervatív felfogással, amely az agráriumhoz köti a vidékfejlesztést és az agrárjog fókuszából szemléli a vidékfejlesztés jogát. A szerző éppen a fordítottját teszi és a vidékfejlesztés ténye, politikája és joga szempontjából, abba beleillesztve dolgozza fel az agráriummal kapcsolatos joganyagot, az uniós és a magyar agrárpolitikát és szubvenciók rendszert.

Az értekezés kiindulva a vidékfejlesztés és a vidék meghatározásából felvázolja annak jogi háttérét összekapcsolva az agrárpolitikával, majd erre építve kimutatja az agrár-struktúrapolitika és az uniós regionális politika először egymástól elkülönült, majd egymáshoz közeledő, végül pedig összekapcsoló fejlődését, amelyből egy quasi új jogterület, a vidékfejlesztési jog született meg. A szerző ezzel párhuzamosan mutatja be a magyar agrártámogatási rendszert a maga kifejlődésében, majd pedig a vidékfejlesztés magyarországi dőcögő és ellentmondásos kialakulási folyamatát az EU-csatlakozást megelőző időszakban, valamint Magyarország csatlakozási tárgyalásainak vidékfejlesztési vonatkozásait. Ez utóbbi vonatkozásban pozitívan értékelendő a szerző részéről az a tudományos objektivitás, ahogy kritikailag elemzi a magyar fél tárgyalási metodikáját, hibáit összekapcsolva a meglehetősen ambivalens eredményekkel.

Az is pozitív vonása az értekezésnek, hogy az EU vidékfejlesztésre vonatkozó jogi alapdokumentumait leíró fejezetben e dokumentumokat nemcsak keletkezési sorrendjükben egyszerűen leírja, hanem egyben elemzi is. Hasonló részletességgel mutatja be az EU által Magyarországnak nyújtott előcsatlakozási programokat és mutatja be kritikai jelleggel, hogy ezek miként valósultak meg Magyarországon.

¹ A munka az OKM 8639-KIP/2007-es számú pályázat támogatásával készült.

A monográfia III. része minden egyes intézményre kiható részletességgel mutatja be az EU vidékfejlesztési jogi előírásait, és azokkal párhuzamosan összehasonlítva a „tükörként” megjelenő hazai jogi szabályozást, ahol ugyancsak mélyreható, objektív és szerintem helytálló kritikai elemzés mutatható ki. A könyv érdemi része az EU vidékfejlesztésének jövőjével zárul, amelyben a további vidékfejlesztési szabályozás perspektíváit és terveit mutatja be a szerző, amellyel mintegy „visszagondolva” szintén képet tud nyerni az olvasó a vidékfejlesztés hazai alakulásának jellegéről, előmozdítva a több oldalról történő értékelést.

A IV. részben a szerző az egész intézményrendszerrel átfogó és komparatív intézménycsomópontokra kiható vidékfejlesztési és agrárgazdaság-politikai, valamint jogpolitikai értékelést ad.

A dolgozat erényének tartom a támogatási rendszer jogdogmatikai kiépítését, annak a vidékfejlesztési és agrárgazdaság-, valamint a szociálpolitikába történő beágyazását, továbbá az intézményrendszer minden intézményi részterületre kiható fejlődéstörténeti és jelenlegi statikus szabályozásának statikus és funkcionális leírását a kritikai elemzés tükrében.

A szerző a vidékfejlesztés jogának valamennyi részelemét a szabályozás és a gyakorlati keresztülvitel vonatkozásában nemcsak leírja, hanem saját kritikai véleményét, jobbítási javaslatait is hozzáfűzi. Ezt minden egyes fejezet vonatkozásában megteszi. Minden egyes fejezetet olyan alponttal zár, ahol összefoglalja az adott intézmény leglényegesebb statikus és funkcionális vonásait. Ezekben az összefoglaló alpontokban írja le a szerző a saját kritikai véleményét korrekciós javaslataival együtt. Külön értékelendő megítélésem szerint pozitív jelleggel az, hogy a szerző a kritikai és korrekciós szemléletét nemcsak magyar, hanem uniós vonatkozásokban is megteszi.

A szerző mind a tényanyagot, mind pedig az egyes tudományos álláspontokat – azokat is, amelyekhez csatlakozik – több, mint 700 lábjegyzetben pontosan megjelölt forrással dokumentálja. A szerző igen széleskörű kutatását bizonyítja a közel 350 feldolgozott mű és forrásdokumentum, amelyek feldolgozásával született meg ez a terjedelmes mű, amely mintegy 100 oldallal haladja meg a PhD. értekezések minimális terjedelmét. A szerző által írt részletpublikációk és a kutatómunka, valamint a feldolgozás fázisában a szerzőnek velem történt rendszeres konzultációi alapján meg vagyok győződve arról, hogy a mű szerzője nem más, mint Olajos István, aki saját véleményt csak olyanról mond, ami valóban az övé és más olyan szerző álláspontját, amelyhez ő is csatlakozik, korrektül hivatkozik.

Összefoglalásképpen az értekezést alkalmasnak tartom arra, hogy könyvkiadónál megjelenjen, mert olyan alaplőről van szó, ami eddig publikálva nem volt és publikálása jelentős mértékben előrelendítheti az ezirányú további kutatómunkát.

Miskolc, 2008. június 1.

Prof. DSc. Prugberger Tamás
lektor

BEVEZETÉS

Dolgozatom témájául (a doktori iskola keretében végzett agrártámogatási célú kutatásaim összefoglalásaként,²) a vidékfejlesztési támogatások kialakulásának, fejlődésének, és a magyar jogba való beépíthetőségének rendszerét választottam.

A téma a jog egyik határterülete, mely bővelkedik agrár-közgazdaságtani, és agrár-környezeti elemekkel. A vidékfejlesztésre vonatkozó szabályanyag mindenképpen a hatályos jog része, elkülönült intézményrendszere és elkülönült eljárásjoga miatt, a rendszerbe szedett jogterületeknél szabályozása lazább, ugyanis a szabályozás jelentős részét alkotó pályázati úton szabályozott támogatásokat³ nem lehet a támogatási szerződéseket bíróság előtt megtámadni. E következőkben azt szeretném levezetni, hogy alakul ki az agrárszabályozás elemei közt az agrártámogatás, és e területhez hogy kapcsolódik a vidékfejlesztés.

A mezőgazdaság jogi szabályozása több ezer éves utat fut át. Ez a legelső jogilag szabályozott gazdasági terület. E terület szabályanyagaiból alakul ki az ókori keleten a mezőgazdaság működtetésére hivatott államgépezet, és ennek fontos közjogi területei. Később, az antik típusú társadalomban a magántulajdon számos közjogi jogosítvány alapvető forrása lesz, és a magántulajdonosokra épülő klasszikus római köztársaság bukásával válik szét a jog e két területe közjoggá és magánjoggá. Az agrárjogot történeti aspektusból vizsgálva, ez lehetett az első, jogilag szabályozott terület, mely még egységesen foglalta magába a közjogi és magánjogi viszonyokat.

A gazdasági jog részét képező modern agrárjog azonban, továbbra is az ősjog⁴ felépítését tükrözi. Az állam a gyengébb gazdasági pozícióban álló termelő védelmében beavatkozik a magánjogi viszonyokba, és szabályaival igyekszik a gazdasági erőegyensúlyt kialakítani. Ugyanakkor a gazdasági viszonyokba való beavatkozó képessége a jogállamnak korlátozott. E korlátozás az 1930-as évek végén a roosevelti gyakorlatnak megfelelően önkorlátozást jelent. A gazdaság vérkeringését elő kell segítenie az államnak, de közvetett eszközökkel. E közvetett eszközök egyike a közjogi szerződés, ahol az állam egy gazdasági szereplő közbeiktatásával próbálja érvényesíteni saját gazdasági jellegű feladatainak elérését. A szereplők kiválasztása a közjogi része e feladatnak, míg e feladatot felvállaló magánjogi szereplő anyagi dotálása a magánjogi eleme.

² Agrártámogatásokkal 1999-ben kezdtem el foglalkozni. Az agrárpolitika eszközei közül a struktúrapolitika érdekelt jobban, azonban e terület azonban az AGENDA 2000 reformjai következtében megszűnt, és helyét a vidékfejlesztés vette át. Így a struktúrapolitika körében megkezdett kutatásaimat beilleszthetőnek vélem egy vidékfejlesztési jellegű dolgozatba is. Az összefoglaló jelző azt jelöli, hogy sokat foglalkoztam az agrártámogatások piaci szegmenseivel is, és a magyar agrártámogatások azon szeptetével is, melynek elemzése nem fér bele jelen dolgozat keretibe.

³ Nem csak a vidékfejlesztési jellegű, hanem minden ilyen típusú támogatást bírósági úton történő megtámadhatósága kizárt. E dolgozat elemzésének tárgya csak a vidékfejlesztési támogatásokat öleli fel, így nem a megállapításaim is csak e terület támogatásai vonatkoznak, bár nem kizárt, hogy érvelésemet a többi területen is alkalmazni lehet.

⁴ Az ősjogág kifejezést az előző bekezdésben kifejtettek alapján az olyan joganyagra használok, melyben a közjogi és magánjogi elemek nem váltak szét.

A közjogi szerződések rendszerének egyik eleme a támogatási szerződés. A támogatások visszafogásának versenyjogi szabályai, és a világkereskedelem liberalizációja a kilencvenes évektől arra kényszeríti az államokat és a szupranacionális szervezeteket, hogy ne egy terméket, vagy ágazatot, hanem egy állami feladatot, mégpedig a XXI. század követelményeinek megfelelően infrastruktúrával ellátott, és a társadalom többi tagja által önállóan fenntartható vidéket hozzon létre, aminek természetesen része a mezőgazdasági termelés is. E folyamat kialakulását szeretné elősegíteni a vidékfejlesztési politika, és e folyamat jogilag szabályozott, az óriási mértékű agrársubvenciók átalakításában jelentősen közreműködő jogterülete pedig, a vidékfejlesztési jog.

A vidékfejlesztési jog, mint kifejezés sokáig ismeretlen volt a jogászok számára. A dolgozatban azt a folyamatot szeretném bemutatni, és tudományos érvekkel alátámasztani, amelyben kialakul ez a jogterület.

Elemzésemet a következő kérdések rendszerére kívánom felfűzni: Melyek a mai magyar vidékfejlesztési szabályozás gyökerei? Voltak-e a vidékfejlesztésnek szerves előzményei a magyar támogatások között? Hogyan hatottak az uniós csatlakozási tárgyalások a magyar vidékfejlesztésre? Eredményesek voltak-e az előcsatlakozási programok vidékfejlesztési elemei? Van-e jogi relevanciája a vidékfejlesztési támogatások formájának? Hat-e a mai magyar vidékfejlesztésre az uniós tagállamok szabályozása? Milyen legyen a magyar vidékfejlesztés 2007 után?

A kutatás megkezdésekor hipotézisem a következő volt: a vidékfejlesztés jogi szabályozása, és a vidékfejlesztési politika kialakulása egy többlépcsős folyamat, melynek legfontosabb részterülete az agrár-struktúrapolitika volt. Az agrár-struktúrapolitika az agrárpolitika egyik lényeges része, amely azonban, mint a felülről létrehozott politikák általában, nem rendelkezik ténylegesen társadalomra épülő érdekképviselői szervezetekkel. Fejlődését tehát nagy mértékben meghatározta az azt életre hívó Bizottság mozgásteré az európai térségben, a hagyományos unión belüli agrárérdekekkel ellentétes nemzetközi kereskedelem és ezen folyamatokat mozgató nemzetközi szerveinek irányítása. A feltevés az, hogy az agrárpolitikán belül kialakuló, de a piaci szervezetek által meghatározott és uralt rendszerben beépülni nem tudó agrár-struktúrapolitika nagy hatással volt az agrárpolitika mellett a regionális politikák kialakulására is. A regionális politika által életre hívott új típusú támogatási rendszer a 90-es évek elejétől kezdve fokozatosan alakította át a fiskális politikák által meghatározott irányba magát az agrárpolitikát is. Egyre csökkentve a piaci szervezetek irányításban betöltött szerepét, melyek helyét a konkrét és végrehajtható kötelezettségeket ellenőrizni tudó uniós szervezetekben vidékfejlesztő társadalmi szervezetek vették át.

E megállapításokat a dolgozatban a szervezeti szintű összehasonlítások szintjén és a jellemző korszakokban mind a közösségi politikák, és a közösségi jog, mind a magyar agrárpolitika és a konkrét támogatási szabályok értelmezésével fogom alátámasztani, vagy cáfolni.

Az egyes fejezetekben azt a folyamatot is vázolom, ahogyan közelített a magyar jogban sokáig titkos kormányhatározatokban szabályozott terület az Európai Unió közös agrárpolitika végrehajtását célzó jogi szabályozásához.

A korszakolás alapja a vidékfejlesztés uniós jogszabályainak megjelenése, és az uniós jog közvetlen magyar alkalmazásának időpontja.

Az egyik alapvető évszám 1999, ebben az évben jelenik meg az Európai Unióban a vidékfejlesztést egységesen szabályozó első olyan rendelet, mely kiveszi a területet a regionális politika hatálya alól, és megadja a kapcsolódási területeit az agrárpolitikával is. E korszak előtt a vidékfejlesztés csak doktrinális szinten jelent meg: mint az addig sokszor pejoratív értelemben emlegetett vidék új típusú megközelítése, és mint a vidéki terület életét döntően meghatározó azon politikák végrehajtási jogszabályai, mely már előre vetítik az átalakulást.

A másik időpont 2004. Ettől kezdve az Unió tag Magyarországnak minden tekintetben az az 1257/1999 EK. számú rendelet szabályait alkalmazva kell megalkotnia fejlesztési és vidékfejlesztési tervét, és a megfelelő operatív programokat alkotva kialakítani a vidékfejlesztés irányítási és szervezési rendszerét és eljárási rendjét.

A két időpont megadja a dolgozat kereteit és a fejezeteket összefogó részek címeit, valamint az elemzés szempontjait is. Az első 1999 előtti fejlődés feldolgozó részt értelemszerűen a dogmatikai és történeti elemzés, a második 1999-2004 közötti időszakot a jogértelmezés és jogharmonizáció, a 2004 utáni időszakot pedig a rendszer hibáit feltáró jogértelmezés és a jog összehasonlítás módszerével kutatom.

A keretek meghúzása után a lássuk a vizsgálandó kérdésköröket:

Az első részben arra keresem a választ, hogy milyen elemekből, és milyen előzmények után alakult ki a vidékfejlesztés, mint szakpolitika, melyek a legfontosabb alapkérdései, mi a kapcsolódó és elválasztó ismérve a vidékfejlesztésnek az agrárfejlesztéstől, hogy kapcsolható e terület a regionális fejlesztéshez, és hogy válik az európai jog részévé.

Ezen elméleti bevezetőt követően megvizsgálom a vidékfejlesztés előzményeinek tekinthető agrár-struktúra és regionális politika fejlődésének legfontosabb csomópontjait: milyen elemekből épült fel az Európai Unió agrár-struktúrapolitikája, hogyan került sor első struktúrapolitika irányelvek kiadására és miért nem fejlődött tovább az agrárpolitika ezen szegmense.

A következő fejezetben szeretném megvilágítani milyen elvek és érdekek alapján alakult ki az Európai Unió regionális politikája, hogyan épült fel a regionális politika köré a tervezés rendszere, és a tervezési folyamatba milyen módon illeszkednek a jogszabályok.

Az első rész zárásaként azt vizsgálom, hogyan alakul az európai tendenciáktól némileg eltérő fejlődési utat bejáró magyar agrártámogatás, mikor alakul ki az agrártámogatások alkotásának rendszere, hogyan alakulnak ki támogatási rendszerének általános eljárási szabályai, valamint jelentős támogatási intézmények épülnek be a szabályozásba.

A második rész a magyar előcsatlakozási időszak. A dolgozat e részében a kettősség továbbra is jelen van az Európai Unió és Magyarország viszonylatában, de összességében erőteljes a jogközelítés, mely e korszakot jellemzi.

A jogközelítés jegyében mutatom be az agrár-és vidékfejlesztési szakirodalom doktrinális jellegű konklúziójával ellentétes módon, miért került e terület az agrárcsatlakozás kérdései közé. Hipotézisként leszögezhető, hogy a terület hazai szabályozásában fontos szerepe volt a csatlakozási tárgyalásoknak, és az eltérő uniós és magyar agrárérdekeknek is.

A dolgozat e részhez tartozó fejezeteiben az unióban alkalmazandó alaprendelet, és végrehajtási rendeleteinek elemzésén túl azt is be szeretném mutatni, miért volt az uniós országok számára is fontos a tagjelöltek megfelelő felkészítése a vidékfejlesztési jellegű támogatások átvételére, hogyan alakult az alaprendelet, és a közösségi kezdeményezések közül- vidékfejlesztésként- aposztrofált LEADER program⁵ felépítése.

A fejezet harmadik fő vizsgálódási kérdésköre, melyben a korszak magyar agrártámogatási jogának fejlődését is szeretném érzékeltetni, a vidékfejlesztés előcsatlakozási programjához, a SAPARD Programhoz⁶ kötődik. A program mely magán viselte a „sui generis” jogintézményeihez ragaszkodó, de az uniós programok áldásaiból részesedni kívánó közép-kelet európai programok gyermekbetegségeit, a legfontosabbra tanította meg a magyar jogalkotókat. Nemzetközi viszonylatban érvényesül a pacta sunt servanda elve, és a megállapodásban foglaltakat be kell tartani. E hipotézis felvázolása során arra keresem a választ, miért csak 2003 decemberére történt meg a SAPARD Hivatal akkreditációja, miért kellett a csatlakozást követően összemosnunk az előcsatlakozási és a tagi jellegből adódó kifizetéseket. Úgy vélem, a kérdésekre a választ a SAPARD akkreditációjának folyamatában lehet megtalálni.

A dolgozat harmadik részében arra keresem a választ, hogy az alaprendeletben felépített rendszereket hogy alkalmazzák a hatályos magyar jogban, hogy épül fel a vidékfejlesztésre alapozva a Nemzeti Fejlesztési Terv, és annak Agrár-és Vidékfejlesztési Operatív Programja, valamint a kiegészítő intézkedéseket az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból finanszírozó Nemzeti Vidékfejlesztési Terv, és a tervek végrehajtását szabályozó rendeletek. A magyar rendszer bemutatása mellett összehasonlító jelleggel elemzés alá a vidékfejlesztési támogatások elérő szabályait a 2004 előtt csatlakozott tagállamok (Spanyolország, Franciaország és Nagy-Britannia, és eseti példákkal Németország) viszonylatában. Az összehasonlításon túl megpróbálom megkeresni azokat a legfontosabb kérdéseket, melyek miatt nem egyértelmű e terület elhatárolása, és melyek sok jogi jellegű problémát idéznek elő.

Külön fejezetben elemzem azt, miért van különböző eljárási szabály a jelenlegi rendszerben a vidékfejlesztési támogatások különböző alapjaiból finanszírozott támogatásaira, valamint azt is, miért van különbség a bírósági felülvizsgálat kérdésében e két eljárás⁷ között. Az utolsó rész zárásaként ki kell térnem arra is, hogyan fog megváltozni a vidékfejlesztés magyar és európai rendszere. Az összegzésben a kutatás legfontosabb tanulságait, a levonható következtetéseket, és a megoldási javaslatok felvázolásával vonom meg a mű eredményeit.

Dolgozat szűkebb szakterületem, a vidékfejlesztés fejlődési pontjaira keresi a választ. Arra a kérdésre is választ vár, hogy van-e jövője egy olyan ágazatnak, és jogágnak, mely a társadalmi szolidaritásra alapozva, a közteherviselés eszközével

⁵ Közösségi kezdeményezésű program a vidékfejlesztés támogatására.

⁶ Special Accession Program for Agricultural and Rural Development A mezőgazdasági és vidékfejlesztési programok támogatása Unió előcsatlakozási programja a tagjelölt országok számára 1998-

⁷ A pályázati és rendeleti úton meghirdetett pályázatok.

segítette a társadalom mezőgazdálkodással foglalkozó, és a tagállamok jelentős részében perifériára került rétegeket.

A jövőre nézve mindig a múltból keresem a válaszokat, és megpróbálom e bonyolult, számos diszciplínát felölelő kérdést, a megfelelő mélységig elemezni.

Az elemzések kapcsán, törekedni fogok a történeti és intézményi előzmények felmérése, mind európai, mind hazai szinten.

Az anyag feldolgozása kapcsán felhasználok a vidékfejlesztéssel foglalkozó agrár-közgazdasági és közgazdasági munkák mellett a kapcsolódó jogirodalom jelentős részét. A feldolgozás kereteit azonban meghúszom: tudatosan nem foglalkozom mélyebben a vidékfejlesztési és regionális támogatás versenyjogi kihatásaival, mert e terület a vidékfejlesztés szerepének tisztázatlansági folytán számos olyan elhatárolási kérdést vet fel, amely önmagában is egy monográfia kereteit ölelhetné fel.

Nehézséget jelentethet az is, hogy az egész területet, és az egyes tagállamok mozgásterét olyan mértékben meghatározza a vidékfejlesztési és az EMVA rendeletek által kijelölt keretek, hogy intézményszervezési kérdéseken túl lényeges eltérést csak az egyes országok természeti és földrajzi kitettségéből származó problémák jelenthetnek.

A dolgozat, mely a jogharmonizáció, valamint egy új magyar jogterület, vidékfejlesztési jog születését mutatja be, csak az intézményi összehasonlítás eszközeivel kapcsolatban használja az összehasonlító jog intézményét. A kiinduló pont tehát az európai jog e közös szeletének értelmezése, és az egyes államok (Spanyolország, Franciaország, és Anglia) „sui generis” intézményeinek a magyar rendszerrel történő összehasonlítása lesz, így tudatosan nem használ fel olyan elemeket, melyek nem fűzhetőek fel egy meghatározható jogharmonizációs rendszerre.

I. RÉSZ: A VIDÉKFEJLESZTÉS KIALAKULÁSA, ELSŐ ÁLLOMÁSAI 1998- IG

I. FEJEZET: A VIDÉKFEJLESZTÉS, MINT RÉSZPOLITIKA KIALAKULÁSA, ÉS LEGFONTOSABB ELMÉLETI PROBLÉMÁI

I.1. A vidékfejlesztési politika kialakulása

A vidékfejlesztési politika a következő fejezetekben kifejtett két fontos részpolitika Az agrár-struktúrapolitika és a regionális politika⁸ összeolvadásából alakult ki.

Kialakulásában szerepet játszott az, hogy az agrár-struktúra átalakítását és korszerűsítését nem szívelte a piaci alapú támogatásokban érdekelt, egyre nagyobb birtoktesteket a magáénak mondó agrártermelői, és feldolgozó lobby. A strukturális támogatások, amíg a termelés növelésére és ésszerűsítésére törekedtek,⁹ addig elfogadhatóak voltak, de sohasem érték el az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)¹⁰ költségeinek 25%-át. A strukturális agrártámogatások az 1970-es évek közepétől- bár az EMOGA -ból finanszírozták őket- mindig olyan jellegű célokat fogalmaztak meg, melyek más pénzügyi alapokból¹¹ is finanszírozhatók, ha az EMOGA- ban nincs rájuk keret.

A meginduló regionális politika az egyik közös regionális cél keretében kezelte az agrárterületek regionális felzárkóztatását, az eljárási rendjét rájuk is kiterjesztve integrálta őket a NUTS- rendszer kereteibe, fejlesztési terveket kellett készíteniük, tagállami és közösségi ellenőrzésnek voltak kitéve. Ez volt az a terület az agrárpolitika elég merev rendszerében, ahol vevők voltak az újra.

Talán ez volt az oka, hogy az ENSZ által koordinált második környezetvédelmi világkonferencián,¹² mely a környezetvédelmet is forradalmasította, programot fogadtak el a fenntartható fejlődés és a mezőgazdaság kapcsolatáról. E program végrehajtása nagymértékben befolyásolta a vidékfejlesztés leválását a regionális politikáról, és az agrárpolitikához való közelítését, ugyanis a mezőgazdaság fenntartható módon történő gyakorlása a legtöbb vidékfejlesztési céllal is összeegyeztethető.¹³

⁸ Lásd 2. és 3. fejezet

⁹ Lásd: Az 1972-es struktúrapolitikai rendeleteket.

¹⁰ Felépítést lásd a regionális politikát jellemző fejezetben.

¹¹ Európai Szociális Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap-támogatási céljait lásd az erről szóló alfejezetben.

¹² Riói konferencia a Fenntartható fejlődésről (1992).

¹³ A vidékfejlesztés első céljai regionális és tagállami jellegűek voltak, és 5/b célkitűzésre már a 80-as évek végén elkészültek.

Az európai vidékfejlesztés kezdetén, a 70-es években bizottságot állítottak fel a vidéki területek elnéptelenedésének, az agrárgazdaság környezetre gyakorolt hatásának felszámolására, valamint a vidék értékeinek megőrzésére. A Brundtland Bizottság használta először jelentésében a fenntartható kifejezést az új mezőgazdasági gyakorlat bevezetésére, majd az agrártudomány kidolgozta a fenntartható mezőgazdaság modelljét és fogalmát globális, regionális és lokális szinten.¹⁴ A fogalom tovább pontosult a 90-es évek végén az Európai Környezetvédelmi Tanácsok Nyilatkozata, majd 2002-es Johannesburgi konferencia záródokumentumai alapján.¹⁵

A fenntarthatóság volt az a közös pont, mely összekapcsolta először az agrár- és a vidékfejlesztési politikát. Ennek bizonyítására nézzük meg, milyen előzményei voltak a vidékfejlesztési politikának.

Azon országokban, ahol zömében a hegyvidéki területek találkoznak viszonylag fejlett, és vonzó ipari területekkel, tömegessé kezdett válni a városokba vándorlás, és a táj, az ország hagyományos arculatát meghatározó vidéki területek elnéptelenedtek. E probléma először a mezőgazdaságára sokat adó, és a szerves fejlődés egyik példájának tekinthető Svájcban, majd a szomszédos Franciaországban jelentkezett. E két állam alkotta meg először a probléma politika kezelésére a vidéki területek chartáját, saját ilyen jellegű problémáinak megoldására.¹⁶

1.1.1. A Vidéki Térségek Európa Chartája

A közös európai vidékfejlesztés ügyét az Európa Tanács vette védőszárnyai alá. A Tanácson belül e területen szoros együttműködés alakult ki három bizottság között.¹⁷ A vidékfejlesztés problémái iránt a Mezőgazdasági Bizottság bizonyult a legnyitottabbnak, amely a '90-es évek elején számos kollokviumot szervezett e témakörben.¹⁸ A konferenciák eredményeként megszületett jelentések¹⁹ tükrében 1993-tól a nevét megváltoztatta Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsággá, és hozzákezdett a

¹⁴ A fogalmak leírást és ismertetését bővebben lásd a vidékfejlesztés elmélete címszó alatt.

¹⁵ CSETE László: *Fenntartható mezőgazdaság- fenntartható vidék* In: A Falu 2003.évi 4.szám 39-40.pp.

¹⁶ Svájc 1987-ben, Franciaország 1991-ben alkotta meg saját chartáját DORGAI László: *A vidékfejlesztési támogatások elvei és gyakorlata az Európai Unióban* 2002. október 13. in: <http://www.nft.hu/doc/doku/DorgaiL.agrar.pdf> 2004. 11. 17.

¹⁷ E három bizottság az Európai Helyi és regionális Hatóságok Kongresszusa, a Környezeti, Helyi Hatóságok és Regionális Tervezés Bizottsága, valamint a Mezőgazdasági Bizottság ld: SZAKÁL Ferenc: *Új európai tendenciák az Európa Tanács tevékenysége és dokumentumai alapján* In.: A Falu 1996.évi 1.szám 9-19.pp.

¹⁸ Kollokvium a „mezőgazdasági és vidéki régiók az új Európában” Szófia 1991. április1-2., Kollokvium az Írországi vidékfejlesztésről- Modell a közép-és kelet európai országok számára? 1992. szeptember 17., „Mezőgazdaság, környezet-vidék” Tegensdorf 1992. október 26-27., Kollokvium a mezőgazdasági és vidékfejlesztési beruházási politikával kapcsolatban a közép- és kelet európai országok új democráciaiban Varsó, 1993.június 8. ld. loc. cit.

¹⁹ Jelentés a földkivonási programnak a vidékfejlesztésre gyakorolt hatásáról (1990), Jelentés a „mezőgazdaság és turizmus” kérdésköréről, Vélemény az „Európai Kampány a vidékért” program utóhatásairól (1991), Jelentés az Európában szükséges reformokról a mezőgazdasági és vidéki politikában (1993), Jelentés a közép- és kelet európai országok új democráciák vidéki és mezőgazdasági reformjairól(1994) ld. loc.cit.

svájci²⁰ és francia előzmények tanulmányozása után a Rurális Térségek Európai Chartájának megalkotásához. A Charta elkészítése hosszabb előkészületi munka után 1994. szeptemberében a CEA²¹ budapesti közgyűlésén került bemutatásra.

A charta célja olyan vidékfejlesztés megvalósítása, mely:

- életképes mezőgazdasági, erdészeti, halászati szektorokra épül,
- képes gazdasági tevékenységet vonzani a vidékre az emberi tőke megtartására és fejlesztésére,
- védi és fejleszti az európai vidék sokoldalú kulturális örökségét,

A felsoroltakon túl a Charta meghatározza a vidéki térség fogalmát,²² és funkciót. E funkciók közül új a gazdasági funkció, mely a mezőgazdaságon, az ipar és energiaszektor nyersanyagtermelésén túl először emeli ki az üdülés és turisztika gazdasági jelentőségét.

Az ökológiai funkciók között kiemelik a környezeti elemek védelmét, valamint a biodiverzitás megőrzését,²³ míg a szociális funkciók között az emberi közösségek megtartása, a falu-város kapcsolat erősítése és a kulturális értékek védelme jelenik meg.²⁴ A finanszírozás egyik fontos elveként érvényesül, a vidékfejlesztés funkciói közül, a nem termelő, ökológiai és társadalmi funkciók betöltésért is megfelelő díjazás jár.²⁵

Érdekes összevetnünk ezt a budapesti konferencián elkészült tervezetet²⁶ a Hans Popp által készített eredetivel.²⁷ Az alapvetésben a Popp – tervezet a vidék jellemzőit, minőségét és rendeltetését ismerteti. Az anyag legfontosabb kulcsszavai: a vidék Európában ember által lakott, és művelt kultúrtáj, ahol átlátható emberi közösségek alakultak ki, a szakmák több összetevőjük és gyakorlatiasak, a tulajdon sokféle, nagyobb érték a hagyományos család, egészséges életmód, és a fenntartható szokás és erkölcs.

A vidék legfontosabb szolgáltatásai: táplálkozásbiztonság, megújuló nyersanyagok használata, ápoltság, sokoldalú üdülőtérség, egészséges, természetes környezet, környezeti elemek kímélő használata.²⁸

²⁰ A charta megalkotására Hans Popp, neves svájci agrár-közgazdász kapott felkérést, aki az általa elkészített változatot magyar nyelven is publikálta- lásd: POPP, Hans: A vidéki Európa Alapokmánya 2. tervezet 1994. november 8. In.: *Földszolgálat -A mezőgazdasági forradalom évszázada* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 8. Agroinform -Budapest, 2001. 126-139.pp.

²¹ Confederation of Europe on Agriculture- ld. SZAKÁL op.cit. 16.p.

²² A charta meghatározásával bővebben a vidéki térség fogalom jellemzésekor foglalkozom.

²³ Lásd: DORGAI op.cit. 2. p.

²⁴ Loc. cit. 3.p.

²⁵ Lásd. SZAKÁL op. cit. 17.p.

²⁶ Az összevetéshez lásd még: KOVÁCS Teréz: Európai integráció és vidékfejlesztési alapidokumentumok In.: *Videkfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.99-102.pp.

²⁷ Lásd: POPP, Hans: op. cit. 127-137. pp.

²⁸ Loc. cit. 127-129.pp.

A vidéket fenyegető veszélyek a következők: a mezőgazdaság, mint a legfontosabb termelő ágazat, és a kapcsolódó ágazatok válsága, elvándorlás, új betelepülők alkalmazkodási hiányából álló feszültség, a nem megfelelő közművesítés, alapintézmények (iskolák, parókiák) feloszlása, természeti csapások, politikai érdekérvényesítő képesség hiánya. Különleges kezelési módot igényelnek: a közép-kelet európai országok, a hegyvidéki területek, a tengerpartok, és a peremkörzetek.²⁹

A vidék fejlesztésének elvei: fontos társadalmi küldetés, a falu és város egymásra utaltsága, kialakult kultúrtáj védelme, jó közműrendszer, életképes mező- és erdőgazdálkodás, környezettudatos művelés, egységes vidék- és mezőgazdasági politika, olyan vidékfejlesztési tervezés, mely ember és családközpontú, megőrzi és erősíti a közösségi azonosságot, megőrzi a vidék kulturális sajátosságait.³⁰ A vidékpolitikával szemben támasztott követelmények: a vidékpolitika egy speciális térségfejlesztés a veszélyek leküzdésére, melynek feladata a közműhálózat és ellátó intézményeinek kialakítása, a képzett munkaerő vidéken tartásának elősegítése, a vidéki lakosság jövedelmének növelése önálló fejlesztések, sokszínű termelési szerkezet fenntartása, a vidéki lakosság szellemi és kézműves adottságainak jobb kihasználása, kis- és középvállalkozások kialakulásának elősegítése. A közlekedés helyett a távközlés fejlesztése, olyan turizmus és szabadidős tevékenység, mely nem veszélyezteti a vidék értékeit, tájvédelem, saját energiahálózatok kialakítása, keletkező hulladékok visszaforgatása, a helyi önkormányzatok anyagi függetlensége, a civil szervezetek bevonása a tervezésbe, társkapcsolatok a vidéki területek között. Külön figyelmet és több anyagi eszközt igényel Közép-Kelet Európa, amire nem lehet rákényszeríteni a nyugat céljait.³¹

Közép-Kelet-Európa azért is figyelmet érdemel, mert itt a vidéki térségek fejlesztése sokszor országhatárokon túli együttműködést is feltételez, a vidéki területek egységét itt számos történelmi tény nehezíti, és a különböző népcsoportok együttélésének javításához különböző támogatási programok szükségesek.

Az agrárpolitikától elvárt követelmények: helyre kell állítani a paraszti szerkezetű, természet-közelit mezőgazdaságot, az árban megjelenő hozzáadott értéket a termeléshez kell kapcsolni (közvetlen kifizetések rendszere), a mezőgazdaság ökológiai funkcióját is ellentételezni kell, megújuló nyersanyagok termelésének ösztönzése, környezeti minimumok bevezetése a termelésbe. Intézkedésként a következőkre van szükség: mezőgazdasági szerkezetet javító beruházások ösztönzése, a pályakezdőknek nyújtott segélyek feltétele a célirányos tervezés, a termőhelyhez igazodó természetpolitika és kínálatvezérlés, környezetkímélő állattartás, ésszerűsített elosztási rendszerek, különleges minőségű élelmiszerek előállításának támogatása, önszerveződések elősegítése, hátrányos helyzetű területek központi támogatása, kiegészítő jövedelemszerzés, szociális óvintézkedések.³²

²⁹ Loc. cit. 129-130. pp.

³⁰ Loc. cit. 131-132. pp.

³¹ Loc. cit. 132-135. pp.

³² Loc. cit. 135-139. pp.

A vidéki területek funkcióit és értékeit tehát átvette a Vidéki Térségek Európai Chartája, de a tervezet számos erényét, a konkrét vidékfejlesztési és agrárpolitika elképzeléseit nem. Kimarad azon funkciók értékelése, melyek veszélyeztetik a vidéket, a speciális területekre való figyelem nem mutatható ki a Chartában. Azok a speciális problémák, melyekre Hans Popp 1994-ben felhívta a figyelmet, részben megoldottnak tekinthetők. A vidéki Chartát megelőzően készült el a Hegyvidéki Területek Európai Chartája,³³ létrejött a HOPE³⁴ a tengerparti régiók pénzügyi jellegű problémáinak kezelésére, de Közép-Kelet-Európa speciális problémáira utalást, a hazai gyakorlatot erősen bíráló Szakál cikkben³⁵ nem találtam, pedig a cikk végkicsengését illetően talánnom kellett volna. Később, a politika joggá formálásakor erőteljesebben oda lehetett volna figyelni Popp professzor azon megállapításaira, hogy a közép-kelet európai régiók fejlesztése elválaszthatatlan az ország történelmileg kialakult struktúrájától, és nem lehet egységesen, a nyugati elképzelések alapján fejleszteni, valamint meg kell adni az egyes régióknak a lehetőséget saját fejlesztési politikájuk kialakításához. Az első körben csatlakozók, így Magyarország SAPARD- Programja is a nyomát viseli annak, hogy a Chartából ezeket a szakaszokat kigyomlázták.

1.1.2. A Corki Nyilatkozat³⁶

Az Európa Tanács dokumentumai, és a vidék érdekeit előtérbe helyező civil szervezetek nyomására³⁷ a dél-írországi Corkban az Európai Bizottság megrendezte azt a konferenciát, melynek legfontosabb szerepe abban állt, hogy az Európai Unió hivatalos vidékfejlesztési politikájának célkitűzéseit meghatározza. Ez a dokumentum kijelölte a vidékfejlesztés fő irányait:

1. alapelv: A vidék előnyben részesítendő

„A fenntartható vidékfejlesztésnek az Európai Unió programjában elsők közt kell szerepelnie, és olyan alapvető elvvé kell válnia, amely minden vidékpolitikát alátámaszt a közvetlen jövőben csakúgy, mint a bővítés után. Ennek célja a falvakból való elvándorlás megfordítása, a szegénység leküzdése, a foglalkoztatás és esélyegyenlőség ösztönzése, a jobb minőségre, egészségre, biztonságra, személyes fejlődésre és kapcsolódásra való igény kielégítése, a vidéki életszínvonal emelése. A vidéki környezet minőségének megőrzése és javítása minden vidékfejlesztéshez kapcsolódó EU- politikának szerves része kell, hogy legyen. A vidéki és városi területek között meg

³³ Lásd bővebben: SZAKÁL op. cit. 15-16. pp.

³⁴ Lásd bővebben a 2.4. pontot.

³⁵ SZAKÁL op. cit. 9-19. pp.

³⁶ A nyilatkozatot a témával foglalkozó minden jelentősebb cikk és monográfia feldolgozta. Én az eredeti pontokat kívántam értelmezni. A témában lásd még: KOVÁCS T: *Európai...* op. cit. 102-105; BUDAY-SÁNTHA A: *Az Európai unió vidékpolitikája...* op. cit. 360-362, DORGAI L: *A vidékfejlesztés támogatásának...* op. cit. 6.p, VINCZE MÁRIA: *Az Európai Unió...* 36-38.pp. NEMES Gusztáv: *Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája- az integrált vidékfejlesztés lehetőségei* In: Közgazdasági Szemle 2000.évi 7.szám.459-474.pp. CZETI A-MAJOROS E: *Vidék- és agrárstruktúra-fejlesztés az EU-ban* Földművelésügyi Minisztérium AGROINFORM Budapest 1998.

³⁷ Lásd: KOVÁCS: *Európai...* op. cit. 100, 102.pp.

kell teremteni az igazságosabb egyensúlyt a közkiadások, az infrastruktúra, valamint az oktatási, egészségügyi és kommunikációs szolgáltatások tekintetében. A rendelkezésre álló erőforrások növekvő hányadát kell felhasználni a vidék fejlődésének elősegítése és a környezettel kapcsolatos célkitűzések biztosítása érdekében.”³⁸

Az első pontban tehát a Charta szellemében a vidéket érő veszélyeztető hatások leküzdését, a vidéki környezet megővását, a vidék és a városok között az igazságosabb forráselosztást jelöli a vidékfejlesztési politika tárgyául- megadva ezzel a fenntartható vidékfejlesztés fogalmát is.

2. alapelv: Integrált megközelítés

„A vidékfejlesztési politika koncepciója legyen multi-diszciplináris, alkalmazása multi-szektorális, területi dimenziója világos. Az Unió minden vidéki területére ki kell terjednie és a nagyobb szűkséget szenvedő területek társfinanszírozási megkülönböztetésén keresztül tiszteletben kell tartania a koncentráció elvét. Integrált, egyazon jogi és politikai kereten belül átfogó megközelítéssel kell alapulnia: mezőgazdasági felzárkózás és fejlesztés, gazdasági diverzifikáció - nevezetesen kis- és középipar és rurális szolgáltatás -, a természeti erőforrások kezelése, a környezeti funkciók javítása, a kultúra, turizmus és rekreáció elősegítése.”³⁹

A második célkitűzés az integrált megközelítést szolgálja: a vidékfejlesztés egyszerre szolgálja a mezőgazdasági struktúra, a természetvédelem, a vidéki gazdaságfejlesztés, a turizmus infrastrukturális és rekreációs funkcióinak, és a kultúrának a fejlesztését. Ezeknek a koncepcióját egységes politikai és jogi keretekbe kell foglalni. A világosan elhatárolt területekbe minden vidéki területnek bele kell tartoznia. A vidékfejlesztésnek regionális, agrárpolitikai, és környezetpolitikai elemei is vannak, ezeket egységesen kell fejleszteni.

3. alapelv: Diverzifikáció

„A gazdasági és szociális tevékenység diverzifikációja érdekében nyújtott támogatás fő célja a keretek biztosítása az önfenntartó magán- és közösségre alapozó kezdeményezések részére: befektetés, szakmai segítség, üzleti szolgáltatások, megfelelő infrastruktúra, oktatás, képzés, az információs technika vívmányainak beépítése, a kisvárosok, mint a vidéki területek szerves részeinek és a fejlődés szempontjából kulcsfontosságúinak a megerősítése, és az életképes vidéki közösségek fejlesztésének valamint a falvak megújulásának az elősegítése.”⁴⁰

A vidékfejlesztésnek a diverzifikáció elvének értelmezésében olyan vidéki közösségek kialakítása és fenntartása a cél, melyek szakszerűen tudnak, saját igényeik szerint fejlődni. Ez segíthető elő a felsorolt tevékenységekkel. A fejlődésben fontos szerepet töltenek be a kisvárosok, amelyek az egész folyamat összefogói lehetnek.

4. alapelv: Fenntarthatóság

³⁸ *Az élő vidék - Corki Nyilatkozat a vidékfejlesztésről* –In: Művelődés- Népfőiskola- Társadalom V. évf. 1. sz. A Magyar Népfőiskolai Társaság negyedévente megjelenő folyóirata. 8. p.

³⁹ Loc. cit.

⁴⁰ Loc. cit.

„A vidékfejlesztésnek olyan formája támogatandó, amely fenntartja az európai vidéki tájak (természeti erőforrások, biodiverzitás és kulturális identitás) minőségét oly módon, hogy azok a következő nemzedékek lehetőségeit illetően nem csorbulnak. Globális felelősségünk tudatában kell lokálisan cselekednünk.”⁴¹

A fenntarthatóság fogalmát a Nyilatkozat az eredeti, riói elvek alapján, kifejezetten környezetvédelmi szempontból elemzi. Kiemelve a vidékfejlesztés tájfenntartó feladatait, és azt, hogy a problémákat a helyi közösségek eszközeivel kell megoldani.

5. alapelv: Közösségi kiegészítő finanszírozás elve⁴²

Az Unió vidéki területeinek sokfélesége következtében a vidékfejlesztési politikának a közösségi kiegészítő finanszírozás elvét kell követnie. Amennyire lehetséges, legyen decentralizált és a különböző érintett (helyi, regionális, nemzeti és európai) szintek együttműködésén ill. szövetkezésén alapuló. A részvételre és a "lentől felfelé" történő megközelítésre kell helyezni a hangsúlyt, amely kihasználja a vidéki közösségek kreativitását és szolidaritását. Egy koherens európai kereten belül a helyi és közösség irányította vidékfejlesztés a cél.”⁴³

A kiegészítő jelleg azt jelenti, arra kell törekedni, hogy a döntéshozatal a lehető legközelebb legyen a végső felhasználókhoz. Úgy szolgálják a vidékfejlesztésben a nagyobb közösségek érdekeit, hogy minél több kisebb közösség érdekeinek megfelelő fejlesztést kell létrehozni, a közösségek összefogásával

6. alapelv: Egyszerűsítés

„A törvénykezés tekintetében a vidékfejlesztési politikának, nevezetesen mezőgazdasági elemének radikális egyszerűsítésen kell átesnie. Nincs szükség az alaprendelet nemzeti szintű újrahonosítására, de a sok különböző csatornán keresztül történő jelenlegi gyakorlatban szükség van a nagyobb koherenciára, az általános szabályok és eljárások tekintetében az EU- törvények legyenek korlátozó jellegűek. Egymást kiegészítő döntésekre, a program megvalósításának decentralizációjára és általában nagyobb rugalmasságra van szükség.”⁴⁴

A bonyolult döntéshozatali, és többszöri ellenőrzési rendszernek radikális leegyszerűsítése a cél: egy közösségi eljárásrend legyen az uralkodó, a tagállami források kiegészítő jellegűen illeszkedjenek ebbe az eljárásba.

7. alapelv: Vidéki Programok⁴⁵

„A vidékfejlesztési programok alkalmazásának alapja a koherens és átlátható eljárásmod: azoknak minden régió esetében egyetlen vidékfejlesztési program, illetőleg

⁴¹ Loc. cit.

⁴² Az eredeti szövegben szereplő kiegészítő jelleg elve nem fejezi ki pontosan magyarul az alapelv jelentését, ezért a dolgozatban átértelmeztem.

⁴³ Az élő vidék ..op. cit.

⁴⁴ Loc. cit.

⁴⁵ Az eredeti magyar fordításban programok címszó szerepelt, de alapelvi szinten jobban kifejezi a speciális mondanivalóját az általam használt kifejezés, ezért tértem el tőle.

egyetlen fenntartható és a vidéki fejlődést támogató mechanizmus integrált részeként kell megvalósulniuk.”⁴⁶

A programozás tekintetében egységes eszként kell fellépni régióként. A régióra megalkotott vidékfejlesztési programokba kell illeszkednie az egyes kisebb térségek támogatási programjainak, és az egésznek egy egységes európai rendszert kell alkotni. Az alapelvek szintjén is jelentős eltéréseket diagnosztizálhatunk a vidékfejlesztés eddigi két, legfeltáratlanabb része, a programozás és a közigazgatási eljárásrend között. A programok a politika körébe tartozó általános célkitűzések, melyekből később, az egyes nemzeti jogokban lesznek konkrét eljárási rendelkezések. A programozásnál is, mint a jogi egyszerűsítés elvénél az összefüggő, egymásra épülő, rendszerként kell kezelni a vidékfejlesztési programokat.

8. alapelv: Társfinanszírozás a pénzügyek területén⁴⁷

„A helyi vidékfejlesztési projektek elősegítése érdekében ösztönözni kell a helyi pénzügyi erőforrások felhasználását. A köz- és magánfinanszírozás közötti szinergia jobb mozgósítása érdekében a vidéknek nyújtott hiteltechnikák területén jobban ösztönözni kell a pénzügyi manőverezést, csökkenteni kell a kis- és középvállalkozások pénzügyi kötöttségeit, elő kell segíteni a produktív befektetéseket, és változatossá kell tenni a vidék gazdaságát. Támogatni kell a bankszektor (állami és magán-) és egyéb pénzügyi közvetítők aktívabb részvételét.”⁴⁸

A társfinanszírozás elvét találjuk meg eme célkitűzés értelmezésekor. A helyben elkészített programokat próbálják meg helyben finanszírozni, a programok iránt felkelteni a bankszektor érdeklődését, és kiegészítő jelleggel kell bevonni közösségi és nemzeti kereteket.

9. alapelv: Igazgatás

„A regionális és helyi önkormányzatok, valamint a közösségre alapuló csoportok adminisztratív képességét és hatékonyságát fokozni kell, és ha szükséges, szakmai segítség, képzés, jobb kommunikáció és együttműködés biztosítandó, a hálózatok segítségével szükség van a régiók és rurális közösségek közötti tapasztalatcserére, a kutatások és az információk megosztására Európa-szerte.”⁴⁹

A helyi önkormányzatoknak a tervezéssel kapcsolatos feladatok lebonyolítására forrásokat kell találni, és képessé kell tenni őket a koordináció elvégzésére- e feladat eszközeit sorolja fel a fenti pont.

10. célkitűzés: Értékelés, kutatás

„Az eljárások átláthatóságának, a közpénzek jó felhasználásának, a kutatás és innováció ösztönzésének, valamint a helyes információkon alapuló társadalmi vita biztosításának érdekében meg kell erősíteni a monitorizálást, az értékelést, ideértve a haszonélvezők szempontjából történő értékelést. A kockázatot vállalókkal nemcsak a

⁴⁶ Loc. cit.

⁴⁷ Az eredeti kifejezés egyszerűen pénzügyeket ír, de az alapelv fő mondanivalóját ez az egyszerű kifejezés nem adja vissza, ezért használtam a társfinanszírozás kifejezést.

⁴⁸ Loc. cit.

⁴⁹ Loc. cit.

tervezés és megvalósítás kapcsán kell konzultálni, hanem a monitorizálásba és értékelésbe is be kell vonni őket.”⁵⁰

Az utolsó, talán a legfontosabb cél, hogy a forrásokat megfelelő módon használják fel, hogy a programok esetleges hiányosságaiból, hibáiból tanulhassunk. E tanulási folyamat fontos momentuma, a felhasználást megelőző, folyamatos ellenőrzés, és a megvalósított része ellenőrzése után létrejövő finanszírozás rendszere- a monitorig bevezetése. A döntéshozók felelősségét könnyítendő, a pályázók képviselőivel történő döntéshozatal.

Konklúzió

„Mi, a vidék fejlesztéséről szóló tanácskozásnak Corkban egybegyűlt résztvevői a következőket várjuk Európa politikájának alakítóitól:

- vidékfejlesztés politikájában szükséges újrakezdés jelentőségét ültessék el a köztudatban;
- lakhatóság és munka szempontjából tegyék vonzóbbá a vidéki területeket, hogy azok az értelmesebb élet központjaivá válhassanak a legkülönbébb életkorú emberek számára;
- támogassák ezt a tiszpontos programot és partnerként működjenek közre a jelen nyilatkozatban foglalt minden egyes cél megvalósítása érdekében;
- nemzetközi kontextusban is játsszanak aktív szerepet a fenntartható rurális fejlődés⁵¹ elősegítése érdekében.”

Ezen elvárásokkal kezdődött a vidékfejlesztési politika meghatározása a közösségi politikákon belül, és indult el különleges útjára. E különlegesség abban érhető tetten, hogy két, addig csak alkalmanként összekapcsolódó közös politika integráns részeként is felfogható területként definiálta önmagát. Egyrészt megemelkedett a szerepe a regionális politikán belül a vidéki területeknek,⁵² ugyanakkor ez a fejlesztési terület lesz az a rész, mely a reformra szoruló agrárpolitika számára egy fontos kitörési pontot jelent majd, az agrártámogatások e terület programjainak a finanszírozásra való átcsoportosításával. A Corki Nyilatkozat munkánk szempontjából legfontosabb jellemzője, hogy egy teljesen új szemléletet követel meg a jogalkotóktól és a jogalkalmazóktól is. Erre a gondolatra utal az egyszerűsítés, a vidéki programok, és az igazgatás elnevezésű alapelv.

Ezen elvárások lényege, hogy kellően képzett, decentralizált döntéshozatali rendszert lehessen kialakítani. Feladat az egységes európai eljárásrend olyan mértékű kialakítása, mely a helyi igényekre is nyitott, valamint az ellenőrzésben olyan monitoring-rendszer kialakítást, mely alapján szinte ki lehet zárni a támogatások jogcím nélküli felvételét, valamint a saját erő megkímélését.

⁵⁰ loc. cit.

⁵¹ A rurális szó értelmezését lásd a vidék szó értelmezését taglaló pontban!

⁵² A 2000-2006-os időszakban a 3 regionális célkitűzés közül kettő a vidéki területek fejlesztésére irányul ld. 3.1.2.3.pontban leírtakat.

I.2 A vidékfejlesztéshez kapcsolódó fogalmak fejlődése

I.2.1 A fenntartható fejlődés

A fejlődés

E fogalom jellemzésekor először a fejlődés szót érdemes a vizsgálat tárgyává tenni. Azért, mert e munka tényleges tárgyánál, a vidékfejlesztésnél nem ez a szó, hanem a fejlesztés szerepel. A fejlődés egy önmagában zárt rendszer a külső hatásoktól elhatárolt, természetes változása. A fejlesztés pedig, egy tudatos emberi tevékenység, külső hatás egy rendszere.⁵³ A két fogalom között átmenetet képez a belső fejlesztés - amikor egy rendszer résztvevői tudatosan formálva a rendszer új kereteit, a külső fejlesztési forrásokat is kihasználva maguk végzik el a rendszer reformját.⁵⁴ A corks alapelvek értelmezéseként a vidékfejlesztésben ez kellene, hogy a legfontosabb legyen.

Ideális esetben nincs szükség vidékfejlesztésre, csak akkor, ha a vidéket ért káros hatások miatt nincs meg az organikus fejlődés lehetősége, és a belső fejlesztéshez külső indikátorok is szükségesek.⁵⁵

A fenntarthatóság

A fenntartható fejlődés, mint az emberi haladás egyik továbbvezető útja először a világ környezeti folyamatait vizsgáló Brundtland- jelentésbe jelent meg. A fenntarthatóságot számos szerző az esztelen, korlátokat nem ismerő 19. és 20. századi fejlődés korlátjaként aposztrofálta. A fenntartható szó jelentése kettős: a következő generációért való felelősséget jelöli, és annak magyarázatát, hogy mi fenntartható.⁵⁶

A fenntarthatóság, mint fogalom kialakulása a riói környezetvédelmi konferenciához kötődik. Maga ez a fogalom megváltoztatta a környezetről való gondolkodás mikéntjét, és a környezetvédelem maga is megváltozott. A fenntarthatóság, mint elv hatására az addig az egyes környezeti elemekre kiterjedő környezetvédelmi szabályozás nem csak az egyes területeket, hanem a környezet egészét, mint sérületlen formájában önfenntartó, életképes rendszert fogta át. A fenntarthatóság a környezetvédelemben olyan szabályozást, erőforrás felhasználást és emberi magatartást

⁵³ LANTOS Tamás: *A vidékfejlesztés elvei*- vitaanyag-gépirat 1999.

⁵⁴ KOVÁCS Teréz: A vidékfejlesztés alapjai In.: *Videkfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.

⁵⁵ A szükségességhez lásd: POPP, Hans: *A vidéki..* op. cit. 127-129.pp.

⁵⁶ MASERRE, Chris: *Resolving Environmental Conflict* (1992) Idézi: JÁVOR Károly: Fenntarthatóság- Területfejlesztés- Vidékfejlesztés In.: *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig IV. Falukonferencia* (szerk: Kovács Teréz) MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs 1997. 175p.

jelent, mely úgy használja a környezeti elemek⁵⁷ által nyújtott javakat, hogy figyelembe veszi a jövő generáció érdekeit.⁵⁸

Maga a riói konferencia e fenntarthatóság vizsgálatánál a leginkább szennyező tevékenységeket vizsgálja, tehát azokat, amelyek gyakorlásakor, a tevékenységet gyakorlók a szemléletén gyökeresen változtatni kell. Egyik ilyen tevékenység a mezőgazdaság.

Lássuk, milyen feladatai vannak a fenntartható mezőgazdaságnak:

- nyitott, kiegyensúlyozott, biztonságos, diszkriminációmentes, kiszámítható legyen,
- az egyre növekvő szubvenciók leépítése, ennek belpiaci hatásainak kezelése,
- fejlődő államokból származó importra a belső piac megnyitása,
- a környezet- és a kereskedelempolitika összehangolása,
- a környezeti szabályozás hatékonyságának emelése,
- nemzetközi jellegű környezeti problémák konszenzusos megoldása,
- fejlődő országok számára enyhébb környezeti szabályozás,
- az élelmiszertermelés hosszú távú biztosítása,
- a „fenntartható” gazdálkodást ösztönző támogatások kidolgozása,
- környezeti költségek beépítése az árba,
- többféle, környezetkímélő termelési módszerek bevezetése,
- többféle növénytermesztés vetésforgóban, szerves trágyázás a műtrágyák helyett,
- erdősítés a károsodott mezőgazdasági területeken,
- hegyvidéki régiók elnéptelenedésének megakadályozása,
- agrár-környezetvédelmi információs bázisok kialakítása.⁵⁹

Már a riói konferencia előtt kialakult a fenntartható fejlődésnek egy másik definíciója is, mely a fenntarthatóságnak 3 dimenzióját emeli ki: a környezetpusztulás megakadályozására az említett környezetvédelmi, a fokozódó szegénység kezelésére a gazdasági, melynek egyik dimenziója a mezőgazdaság, míg a harmadik, a hagyományos társadalmi struktúrák bomlását megakadályozandó társadalmi szegmensét emeli ki.⁶⁰

Ezt a gondolatot folytatták a témával foglalkozó környezetvédők, közgazdászok és társadalomtudósok, mikor megalkották a fenntartható fejlődés ökológiai, ökonomiai és társadalmi fogalmát.

A fenntartható gazdaság továbbgondolt definíció alapján:

⁵⁷ A környezeti elemek: föld, víz, levegő élővilág, mesterséges környezet és ezek összetevőinek rendszerei, folyamatai, szerkezete - 1995. évi LIII. Környezetvédelmi törvény 1.§.

⁵⁸ FODOR László: A környezetpolitika alapelvei in: *Környezetjog* Bíbor kiadó, Miskolc, 2003 38-39. pp.

⁵⁹ CSORDÁS László: Gondolatok a fenntartható fejlődésről, és a fenntartható mezőgazdaságról In.: *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig IV. Falukonferencia* (szerk: Kovács Teréz) MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs 1997. 171-173.pp.

⁶⁰ KORTEN David, C: *Getting to the 21st century: Voluntary Action and the Global Agenda* Idézi: JÁVOR Károly: Fenntarthatóság- Területfejlesztés- Vidékfejlesztés In.: *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig IV. Falukonferencia* (szerk: Kovács Teréz) MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs 1997. 175p.

- környezethasználata során felhasználja a tudomány eredményeit a kibocsátások csökkentésére,
- a gazdasági fejlődést tovább vihetőknek tartja,
- fontosnak ítéli a népesség csökkenést.⁶¹

A fenntartható mezőgazdaság specifikumai:

- új, a változásokra fogékony, a minőségi ártermelést elősegítő fajtahasználat,
- nem élelmiszer célú termékelőállítás növelése (takarmányok, biodízel stb.),
- az ágazati arányok a gazdasági célszerűsége,
- birtokrendezés, ideális üzemméretek kialakítása,
- speciális politika és támogatás
- hazai termékek vásárlásának támogatása.⁶²

A fenntartható környezet törekszik:

- az ökoszisztéma megbontott egyensúlyának helyreállítására,
- a következetes, átgondolt rendszerszemléletű védekezésre,
- a további gazdaságfejlesztés leállítására
- átgondolt anyag- és energiapolitikára.⁶³

A fenntartható társadalom olyan társadalom mely törekszik:

- a világ egyes részei, és nemzetei között fennálló gazdasági egyenlőtlenségek megszüntetésére,
- a nők és férfiak közötti egyenlőtlen esélyek leküzdésére,
- a munkához, megélhetéshez való hozzáférés egyenlőtlenségeinek felszámolására.⁶⁴

E fogalmakat továbbgondolva született meg a fenntarthatóság említett (1) globális, (2) regionális valamint (3) lokális értelmezése.

1, Globálisan a fenntarthatóság: „az emberiség szükségleteinek kielégítése a környezet és a természeti erőforrások jövő generáció számára való megőrzésével egyidőben”⁶⁵ E fogalom tehát összefoglalja a fenntarthatóság környezeti és gazdasági szegmenseit, azonban nem számol a társadalmi szegmens létezésével.

2, Regionálisan a fenntarthatóság fogalma két szinten jelenik meg: egyrészt, mint a fenntartható mezőgazdasági termelés: „olyan gazdasági tevékenység, amely harmonizál a természeti erőforrások regenerálódásával és a terhelt környezet asszimilációs

⁶¹ KOVÁCS T.: *A vidékfejlesztés*. op. cit. 87. p.

⁶² DORGAI László: A területfejlesztéstől a vidékfejlesztésig az agrárgazdaság nézőpontjából In: Pócs Gyula (szerk): *Videkfejlesztés, Vidékpolitika* A vidékfejlesztők kiskönyvtára 1. Agroinform. Bp. 1998. 92-93.pp.

⁶³ E szemlélet képviselői sokszor ellentétbe állnak a fenntartható gazdasági szemlélettel- ERDŐSI Ferenc: *Hangzatos frázis csupán vagy korunk megvalósítható főparancsa?* In. Alföld és a nagyvilág Tanulmányok Tóth Józsefnek szerk: Dévényi Z. Bp. MTA FTKI 45-66.pp.

⁶⁴ ENYEDI GY.: *Fenntartható fejlődés- mit és hogyan kell fenntartani?* Magyar Tudomány 10.sz. 1151-1160.pp. valamint ÁNGYÁN József: *Mezőgazdaságunk és a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program* A Falu 2000.évi 4.szám 47-56.pp.

⁶⁵ CSETE op. cit. 40.p.

képességével.⁶⁶ Jellemzői még: ráfordítás takarékos (víz, vegyszer, energia) minőségi terméket bocsát ki, környezettudatos, tudásigényes.⁶⁷

3, Lokális szinten a fenntarthatóság a fenntartható vállalkozást jelöli, mely termelést folytat, év közben folyamatosan likvid, év végén pedig ki tudja elégíteni a vállalkozói s a családi igényeket is.⁶⁸

A fenntarthatóság fogalom az agrárközgazdászok értelmezésében nem megy túl a gazdasági szempontokon, és ezeket a gazdasági szempontokat próbálják a környezetvédelmi konferencia másik fő területével, a fenntartható környezettel összehangolni. Nem veszik figyelembe a kialakulásánál szerepet játszó másik fontos elvet, a fenntarthatóság szociális dimenzióját. Így hajlamosak elfogadni, mint gazdasági szükségyszerűséget, a mezőgazdaság gazdasági teljesítményének további csökkenését, tényként felfogni a mezőgazdasági vállalkozások számának drasztikus visszaesését, és ezzel együtt, mint következményt elismerni egy, az európai kultúrát meghatározó szemléletmód végét.⁶⁹

A fenntarthatóság, mint fogalom legutóbbi Johannesburgi Környezetvédelmi konferencián elhangzott, talán legfontosabb üzenete az, hogy az új típusú mezőgazdaság elválaszthatatlan a vidékfejlesztéstől. A mezőgazdaság ismét kulcságazattá válik, a Johannesburgi Konferencia Végrehajtási terv elnevezésű zárodokumentumában a többfunkciós- társadalmi, gazdasági, és környezetvédelmi funkciókat is magában építő ágazatként szerepel.⁷⁰ E hármas felosztás egyértelműen a fenntartható fejlődés fogalomból vezethető le – a vízre, energiára, biodiverzitás megőrzésére és az egészségre is odafigyelő mezőgazdaság társadalmi és környezetvédelmi pillérét egyre inkább a vidékfejlesztés veszi át.⁷¹

1.2.2 A vidék

A vidék fogalma azért jelentős, mert meg kell határoznunk azt a területet, ahol a vidékfejlesztést, mint tevékenységet folytatni kívánjuk. A vidékfejlesztési dokumentumokban a vidék a cselekvés területi hatályát jelöli. Köznapi értelemben a vidék szónak négy jelentése van a magyar nyelvben.

Az első, valamely szempontból egységes földrajzi terület. A második valamihez, általában nagyobb lakott helyhez viszonylag közel lévő terület. A harmadik az ország

⁶⁶ Loc. cit.

⁶⁷ LÁNG István: A mezőgazdaság fenntartható fejlődése-lehetőségek és korlátok in: *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig IV. Falukonferencia* Szerk: Kovács Teréz Pécs MTA-RKK. 40-45. pp.

⁶⁸ LÁNG István: *A mezőgazdaság fenntartható fejlődésének tudományos megalapozása* In: "AGRO-21" Füzetek 1995/12. szám.

⁶⁹ SHEPHERD, Andrew: *Sustainable Rural Development*- Basingstone- Mc.millan 1998. 45-55.pp.

⁷⁰ A fenntarthatósághoz lásd még: KONKOLYNÉ GYÜRŐ Éva: *Gondolatok a tájról, a fenntarthatóságról, a részről és egészről a vidékfejlesztés kapcsán* In: Falu, Város, Régió 2001.évi 1.szám 38-42.pp.

⁷¹ SZAKÁL Ferenc: *Johannesburg üzenete az agrár-és vidékfejlesztésről* In: A Falu 2004. évi 2. szám 13-18.pp.

területének fővároson kívüli része. A negyedik e terület lakosságának valamely egységes tulajdonsága (például az életmódja).⁷²

A másik fontos jelentéstartalmat az adja, hogy milyen szóösszetételben jelenik meg az a fogalom, melyet vidéknek tekintek. Az eredeti angol kifejezés a hagyományos értelemben vett, falusi települést, tartományt a country szóval, és ettől a szótól jelentéstartalmában is elkülöníti a rural kifejezést. A rural itt a kisvárossal (town) együtt fejlődő, az ő vonzáskörzetébe tartozó területet jelenti.⁷³ Így az angol nyelvből átvett szót néhányán nem is fordítják le, hanem rurális térségként használják.⁷⁴

Mások, (Finta és Csatári), utalva a szó eredeti jelentésére és jelentéstartalmára a fejlesztendő területet „*vidékiek térségként*” jelölik és tartják elfogadhatónak a e szó használatát.⁷⁵ Enyedi György a rurális térségek kialakulását egy fejlődési pontként értékelve, ha az európai területekről szól, mindig a rurális, ha a magyar területekről, mindig a falusi kifejezést használja.⁷⁶ Kovács Teréz a vidékfejlesztés célobjektumaiként a „rurális tér” kifejezést tartja a legmegfelelőbbnek.⁷⁷

E több jelentésből is látszik, hogy már a köznapi értelemben sem egyértelműen használt ez a fogalom, de az közös, hogy valamely területre vonatkoztatott. Ez a kérdés legelőször a regionális politikában merült fel, ahol az 1993-ban megkezdett reformok során ki kellett jelölni a második, és a 5/b. célkitűzés célterületeit. Az e területre vonatkozó előírásokat a 1260/1999/EK Strukturális Alapokról szóló rendelet a következőként definiálja:

- a NUTS 3 szintnek megfelel
- a népsűrűség kisebb, mint 100 fő/km²
- a munkanélküliségi ráta az uniós átlag felett van
- a mezőgazdaság aránya a gazdaság egészéhez viszonyítottn, valamely referenciaévben eléri az uniós átlag kétszeresét
- 1985 óta csökken a népesség
- a népességcsökkenés az agrárnépesség elvándorlásából, vagy előregedéséből ered.⁷⁸

Sarudy Csaba, még a megelőző rendeletek értelmezéséből kiindulva, 150 fő/km²–es számadatokat használ a vidék fogalmának felvázolásához, és erőteljesebben

⁷² RUZSICZKY Éva és SZÁVAI János (szerk.): Vidék és vidéki szócikkek In.: *Magyar Larousse-enciklopédikus szótár III. kötet* Akadémiai Kiadó, Bp., 1994. 1076. p.

⁷³ FOWLER, WG AND HW: Country and rural articles In.: *The Oxford Handy Dictionary* Great- Britain, Oxford University Press, Oxford, 1978. 188p, 792 p.

⁷⁴ Lásd: HORVÁTH: *A regionális...* op. cit. 88.p.

⁷⁵ FINTA I: A vidékfejlesztés irányait meghatározó dokumentumok rövid áttekintése In: *VII. Ifjúsági Tudományos Fórum* (Keszthely 2002. március 28.) Keszthely Georgikon- MGTK. 2002 6.p. valamint CSATÁRI BÁLINT: A magyarországi kistérségek vidékiségi-kritériumai In: *Magyarország területi szerkezete az ezredfordulón* (Horváth G- Rechnitzer J Pécs, 2000. MTA RKK193-217.pp illetve: CSATÁRI BÁLINT: *Az Európai vidékiség és az Alföld* Alföldi Tanulmányok 18.kötet 44-62.pp.

⁷⁶ ENYEDI GYÖRGY: *Regionális folyamatok Magyarországon* Hilschler Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Bp. 1996.

⁷⁷ KOVÁCS Teréz: A vidék In.: *Videkfejlesztési politika* Dialóg-Campus Pécs, 2003. 22.p. illetve KOVÁCS Teréz: *Mi tekinthető vidéknek* In: *Gazdálkodás* XLII. évf. 5. sz. Budapest 1998.

⁷⁸ 1260/1999. (VII.21.) sz. EK. Tanácsi rendelet a Strukturális Alapok általános szabályairól 4. cikk 6. és 9. pontjai a vidéki területekről és az egyéb támogatott területekről.

támaszkodik a mezőgazdasági jelleg kidomborítására és az ehhez kapcsolódó feladat ellátásra.⁷⁹

Véleményem szerint magyar viszonylatban a népsűrűség ilyen jellegű mérése visszasságokhoz vezet, ugyanis sűrűbben lakott települések földrajzi adottságokból (zárt völgyek) lehetnek vidékies jellegűek, tehát a népsűrűség, mint kategória itt nem használható a vidéki jelleg bemutatására.

A területfejlesztésről szóló törvény definíciójában közelít a Larousse-ban talált harmadik megfogalmazáshoz, tehát minden, a fővároson kívüli területet vidéknek tekint. Ezt a megállapítást pontosítja az Országos Területfejlesztési Konceptió, mely az ország területének 83%-át tekinti vidékinek, és az ország lakosságának 30%-át teszi e területre.⁸⁰

A törvény vidék fogalmát tovább cizellálva megkülönböztet egy újabb területi egységet, az úgynevezett kistérséget. A kistérségek közül az általunk vizsgált területekhez az eddigi definíciók alapján a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei állnak a legközelebb:

„*mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei (rurális térségek):* azok a térségek, ahol jelentős a mezőgazdaságban foglalkoztatottak, illetve a mezőgazdasággal foglalkozók aránya a foglalkoztatási szerkezetben, illetve a községekben, továbbá a kisvárosokban élő népesség aránya.”⁸¹

Tovább árnyalja a képet, ha megnézzük, milyen térségek tartoznak ezek közül a kedvezményezett területfejlesztés jogosultjai közé:

vidékfejlesztési térségek: amelyekben a terület népességének kevesebb, mint 50%-a él 120 fő/km²-nél magasabb népsűrűségű településen, az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt a mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyi jövedelemadó alap, továbbá a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladta.⁸²

A vidék- és a vidéki térség szorosan összefonódó fogalmak. A támogatás kedvezményezettjei szempontjából a tágabb értelemben vett vidék kifejezést nem tudjuk értelmezni, így a témánk szempontjából fontosabb a vidéki térség elnevezés.

A vidéki térség elnevezés már jobban közelít az uniós szabályozáshoz, és csaknem minden ismervét kimeríti. A NUTS- rendszerben van némi különbség a magyar és az uniós fogalom között, ugyanis ez a rendszer Magyarországon egyelőre konkurál a megyerendszerrel. A NUTS 3-as terület a magyar rendszerben inkább a megyének felel meg, és a vidék- és területfejlesztés e fogalmánál nem megyékben, hanem kistérségekben (az uniós terminológia szerint NUTS 4 –es területek) gondolkodnak. Ez alátámasztható a Vidéki Térségek Európai Chartájának elveivel, azzal, hogy minél közelebb szülessen meg a végső felhasználóhoz a döntés. A magyar rendszer ebből adódó másik nagy ellentmondása az, hogy a döntési kompetenciákat nem rendeltek a kistérségekhez. A döntés a jelenlegi szabályok szerint vidékfejlesztési kérdésekben regionális szintre települt. Érdekes a támogatási csúcshivatalként létrehozott MVH

⁷⁹ SARUDY Csaba: *Vidékefejlesztés Magyarországon és az Európai Unióban* In: Falu 1997. évi 2.szám 19.p.

⁸⁰ 35/1998 (III. 20.) Ogy. hat.- az Országos Területfejlesztési Konceptióról.

⁸¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről 5.§ p. pont.

⁸² 64/2004. (IV. 15.) Korm. Rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről 1.§c. pont.

döntési rendszere. A magyar támogatások, és a közvetlen kifizetések intézése megyei döntést igényel, ezért minden megyében vannak kirendeltségek, de a vidékfejlesztési kérdéseket csak a régióközpontnak kijelölt megyei hivatal hasonló személyi ellátottsággal működő szervei hozzák meg.⁸³

A fogalom 1998 óta egy összetevőt tekintve nem sokat változott, ezért talán még használható a Dorgai László által idézett adat, mely szerint a támogatandó „vidéki” területek Magyarország területének 26,9%-át, lakosságának 14,3%-át, teszi ki.⁸⁴ Munkája végén Dorgai is megpróbálja definiálni a vidék fogalmát. Szerinte vidéki település az, ami nem rendelkezik városi státussal, vagy rendelkezik ugyan, de lélekszáma a 10 ezer főt nem haladja meg. Vidéki térségen olyan települések összességét érti, ahol a vidéki lakónépesség száma a 15%-ot meghaladja.⁸⁵

A vidékfejlesztés jogi rendszere szempontjából leginkább az uniós fogalom és a területfejlesztési törvény definícióinak összeegyeztetésével lehetne megteremteni. Az általam leginkább elfogadható vidékfogalom tehát a következő:

A vidék tehát az olyan települések összessége, ahol a lakosság többsége falvakban, vagy kisvárosokban él, a munkanélküliségi ráta az uniós átlag felett van, a mezőgazdaság aránya a gazdaság egészéhez viszonyítottan magas, csökken a népesség, és e a népességszökkenés az agrárnépesség elvándorlásából, vagy előregedéséből ered.

1.2.3. A vidékfejlesztés

A vidékfejlesztés, mint tevékenység a fenti fejezetekben vázolt két terület, az agrárpolitika és a regionális politika határmezsgyéjén mozog. Mindkét politikából fontos részeket vett át, de véleményem szerint, e kétlakiságából következően nem vált még igazi önálló politikává az Európai Unión belül.

A vidékfejlesztés első megjelenési formái az agrárpolitikán belül az agrár-strukturálpolitika átfogó reformjának hatására jelenik meg. Az első vidékfejlesztési jellegű intézkedések regionálisak voltak,⁸⁶ és finanszírozásuk forráselosztásos rendszerben történt. Az ilyen jellegű intézkedések első lépése 1987-ben az ún. „hegyi paraszt” irányelv volt. Az olyan területeken, ahol a termelés fenntartása nem kifizetődő-ezek zömében magas hegyi területek voltak ekkor- arra ösztönözték az ott élő embereket, hogy használják ki a területben rejlő egyéb lehetőségeiket a turizmus fejlesztésével, közvetlenül a fogyasztókhöz juttassák el a megtermelt termékeiket. Az ilyen módon diverzifikált mezőgazdálkodást folytató vállalkozások befektetéseire

⁸³ Stefán Györggyel a REVI Borsod – Abaúj – Zemplén megyei kirendeltség vezetőjével készített interjúmból 2004. november 15.

⁸⁴ DORGAI L.: *A területfejlesztéstől...* op. cit. 75. p.

⁸⁵ Loc. cit. 89.p.

⁸⁶ A regionális kifejezést jelen esetben Hantó Zsuzsa által használt formában, agrár-strukturális támogatások egy csoportjaként értem a csoportosításra részletesen lásd az agrár-strukturális támogatásokról szóló fejezetet. HANTÓ Zsuzsa: A vidékfejlesztés jogi szabályozása az Európai Unióban In: <http://www.law.klte.hu/tansegdletek/HZSjegyzetVidekfejligisab.rtf> 2004.09.24

forrásokat biztosítottak, és lehetővé tették azt is, hogy a vállalkozásokhoz szükséges infrastruktúra helyben biztosított legyen.⁸⁷

Az uniós vidékfejlesztés második lépése az 1992-es Mc Sharry terv volt.⁸⁸ Főbb célkitűzései:

- az árszubbvenciókat a farmerek közvetlen támogatásával kell föl váltani,
- az agrárpiacon is erősíteni kell a szabad piac önszabályozási képességét.

A terv konkrét megjelenési formái:

- az exportár csökkentése- ellentételezése közvetlen juttatásokkal,
- az ár és jövedelempolitika szétválasztása - a struktúrapolitika szerepének növelése,
- a termőföldek rotációs pihentetésének rendszere,
- ugyanakkor kedvezőtlen adottságú területeken a népesség megtartása érdekében a termelés extenzivitásának fokozása.

A radikális reform másik fő iránya a GATT 1986-os uruguayi fordulójával kezdődő megállapodás sorozat, amely folytatódott 1991-ben Marakeshben. A piacvédő politika, amelyet mind az EK, mind az Egyesült Államok folytatott, 1990 decemberéig tartotta magát. Ekkor mind az Egyesült Államok, mind az EK elfogadta „különleges felelősségét” az export és importárak meghatározása terén. A megállapodás Blair-House megállapodás néven ment át a köztudatba. Az aláírásától számított 6 éven belül a belső támogatások 20, míg az exporttámogatások 36%-os csökkentését irányozták elő. A kompromisszum a számok tekintetében megvolt, azonban az Egyesült Államok szerette volna ezt az egyes termékek piacára is lebontani, míg az EK csak a központi statisztikai számarányt tartotta elfogadhatónak.⁸⁹ Ebben a kérdésben az USA engedett, és 1993. december 15-én a belső támogatási rendszer 21%-os, az export 20%-os, míg a trópusi termékek vámjának 40%-os csökkenésében állapodtak meg.⁹⁰

Az agrár- piacpolitika említett reformján túl a második lépés az agrár-környezetvédelmi programok beindítása volt. E rendszer beleillett a támogatáscsökkentés programjába ugyanis a program nem titkolt célkitűzése a termelés volumenének és intenzitásának csökkentése volt. Ezen időszakban kezdődtek az extenzív típusú termelésre alapozott üzemek támogatásai, a területpihentetés fent említett rendszerén túl az erdőtelepítések, konkrét európai programok indultak a farmok új jövedelemtermelésének elősegítésére. E programok keretében kezdődött a foszilis energiahordozók felváltása szél- és vízierőművekre. Ekkor kezdődik a biogazdálkodás, valamint a fokozottan védett környezetileg érzékeny területek megóvására irányuló tájmegőrzési tevékenységek támogatása. E lépések, mivel a hagyományos termelő mezőgazdasági tevékenységbe nem illeszkedtek be, a vidékfejlesztés később megjelenő programjának váltak integráns részévé.

⁸⁷ KOVÁCS D: *A „falusi és vidéki” turizmus értelmezése a nemzetközi irodalomban* In: A Falu 2000. évi 1.sz. 49-60.pp.

⁸⁸ DR. RÉTI Mária: A közös Agrárpolitika válsága reformok In: Vass János (szerk): *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 223.p.

⁸⁹ OLAJOS István: *Az uniós agrárpolitika fejlődése* – PhD. képzés szemináriumi dolgozata az Európai Unió joga című tantárgyhoz. Miskolc, 1999. gépirat.

⁹⁰ *Az Európai Közösség kereskedelmi joga* Akadémiai Kiadó Budapest 1998 (szerk: Király Miklós) 122-131.o 465p.

A harmadik fontos lépés az ún. város - vidék partnerség, és a vidék által megőrzött hagyományos értékek védelme volt. E tekintetben a rekreáció jelent meg a vidékben, mint a zaklatott városi életben megfáradt emberek menedéke. E tekintetben, zömében Hollandiában megjelent az ún. második otthon koncepciója. E koncepcióban a vidéki hagyományok őrzése a legfontosabb, és a mezőgazdaság másodlagossá vált. A cél a falvak éltető, egymásra odafigyelő közösségeinek helyreállítása, és e közösség, mint egész bekapcsolása a fejlesztési tervekbe. A vidékfejlesztés e korszaka összekapcsolódik az AGENDA 2000 reformprogrammal, és az agrárpolitika eddigi legradikálisabb reformjával. Lássuk, hogyan változtatta meg e program a vidékfejlesztés egyik fontos alappolitikájának, az agrárpolitikának a szerkezetét!

Az agrárpolitikai elképzelések a WTO megalakulását követően nagy részben átalakultak, és napjainkban is nagy részben a Világgazdasági Szervezetben elfoglalt pozíciójuktól függ a támogatási rendszer. A Mc Sharry - terv intézkedései nagymértékben csökkentették a legkevésbé gazdaságos közös politika költségeit, azonban a költségvetés számarányain belül az agrárpolitika aránya csak nehezen tudott 50% alá csökkenni, ugyanis a kompenzációs támogatások, szigorú eljárási kereteik ellenére is nagy költséggel járnak. A Corki Megállapodás hatására a megváltozott politika 1997-re egy teljesen új mezőgazdaság képét látta felvillantani. Ezen új mezőgazdaságban a jól termő, gazdag területen érvényesülnek a versenyszabályok, bizonyos korlátozásokkal, míg az elmaradott, kevésbé fejlett területen a jobb népesedési eloszlás, és a kultúrtáj megőrzésének szempontjai dominálnak a mezőgazdasági termelés fenntartásában, nem a termelékenység. A közös piacpolitika mellett önálló közös politikává formálódó agrár-struktúrapolitika, és az ehhez, majd az agrárpolitikához is kapcsolható Strukturális Alapokra alapozottan összevont célként jelentkező vidékfejlesztési politika vált az agrárpolitika új pillérévé. A vidékfejlesztésre alapozott programok nagyobb része mezőgazdasági orientáltságú de megfigyelhető benne település-, infrastruktúrafejlesztés, és a turizmus céljai is. Az AGENDA 2000-rel egyszerre merült fel az Európai Unió először 3, majd később 10 közép- és kelet európai országgal történő bővítése. A bővítést számos kétoldalú tárgyalás előzte meg, melynek a mezőgazdaságra vonatkoztatott végső eredménye az lett, hogy a 2004-re bekövetkező csatlakozást követően ezen országok 30-40%-ban használhatnak uniós forrásokat mezőgazdaságuk finanszírozására, míg további 20-30%-ban saját állami támogatásból kompenzálhatják gazdáik versenyhátrányát. Az uniós támogatások aránya évről évre növekszik, míg 2010-ben eléri a 100%-os mértéket.⁹¹ Ezen idő alatt kell a jogrendszer harmonizálni, a hátrányokat ledolgozni, és a hazai rendszereket alkalmassá tenni az időközben átalakult új Közös Agrárpolitika fogadására.⁹²

A vidékfejlesztés másik, és az európaiktól kissé eltérő vetülete a magyar vidékfejlesztés. A magyar vidékfejlesztést, mint minden Unióból átvett, és harmonizálandó politikát a megkésettség jellemzi. Nem szerves fejlődés eredménye a kialakulása, és nem lehet a hazai előzményekből levezetni a fejlődését. A hazai előzmények ugyanis a európaiaktól lényegesen eltérő tendenciát mutattak. Magyarországon a fejlesztés nem regionálisan, hanem a központi fejlesztési tervek lebontásaként valósult meg.

⁹¹ OLAJOS István: A vidékfejlesztés. mint a KAP második pillére In: Csák Csilla (szerk): *Agrárjog II. kötet* Novotni Kiadó, Miskolc, 2005. 225-253 p.

⁹² SOMAI Miklós: A magyar agrár-csatlakozás.... op. cit. 34.p.

Ennek következménye, hogy e fejlesztés nem organikus, hanem tökéletesen más volt. A városok régi arculatát megváltoztatta, területüket kiterjesztette. Az erőszakos iparfejlesztés hatására sokan gyökértelenül költöztek be a városokba, és a megszokott életformától eltérő életritmusra, szokásokra kényszerültek. A szocialista magyar állam az elnéptelenedő falvakban az infrastruktúrát nem fejlesztette, az iskolát, kultúrházat összevonta, sok településnek megszüntette a saját közigazgatását is. E kormányzati lépésekkel „segítette elő” az európai tendenciaként jelentkező urbanizáció káros hatásait. A hasonló európai tendenciák ellen az organikus fejlődést hangoztató skandináv államok már a '70-es években felléptek.⁹³

A települések az önkormányzati törvény elfogadásával megkapták az államtól az önállóságot, és vagyont is kaptak,⁹⁴ de a helyi közügyek irányításának anyagi feltételeit ezzel nem teremtették meg. A vidék a rendszerváltás egyik nagy vesztese lett, ugyanis a fejlesztések nagy részét az önkormányzatokra és a lakosságra bízta az állam, ennek hatására sok helyen az addig állami pénzből fenntartott bölcsődék, kultúrházak, mozik szűntek meg. A lakosság pénzét felhasználva, jelentős állami támogatás nélkül épült ki a telefon, víz, és csatornahálózat. A vidéket, ahol nem volt megfelelő infrastruktúra, hatványozottan érintette a gazdasági visszaesés, és igen súlyosan a magyar mezőgazdaság egyre mélyülő válsága, és az ebből indukálódó, öngerjesztő munkanélküliség.⁹⁵

A vidékfejlesztés tehát Magyarországon komplexebb feladat, és mindenki vidéket fejleszt, aki tesz valamit ezen területek kultúrájának megőrzéséért, infrastruktúrájának fejlesztéséért, versenyképességének növeléséért, valamint a vidéki táj, környezet, és a védett értékek megőrzéséért.⁹⁶

Mások a vidékfejlesztést, mint önálló tevékenységet emelik ki. E tevékenység el kell, hogy váljon mind a mezőgazdaságtól, mind a településfejlesztéstől. A legfontosabb célja pedig az, hogy reális alternatívát teremtsen a vidéki életre.⁹⁷ A célt bővítik az ezzel foglalkozó kutatók, és konkretizálnak is: a térség és infrastruktúrafejlesztésre jutó beruházások egyensúlya javuljon a város és vidék között, növekedjen a foglalkoztatás, és csökkenjen, vagy megforduljon az elvándorlás.⁹⁸

Más, zömében közgazdász kutatók a mikéntet is vizsgálva az alulról jövő kezdeményezések felkarolásában, és a kezdeményezések vidékfejlesztési pályázattá majd programmá fejlesztésében látják a vidékfejlesztés lehetőségét.⁹⁹

Véleményem szerint a vidékfejlesztés igazi szerepét és jelentőségét akkor tudjuk felmérni, ha megnézzük, hogy a jelenlegi vidéki Magyarországon milyen tevékenység

⁹³ BÖHM Antal: A rurális térségek kérdőjelei- In: *A helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés-Vidékefejlesztők* kiskönyvtára 10. sz. Budapest. 2002. 91-104.pp.

⁹⁴ Az önkormányzatok vagyonára és gazdálkodására lásd az 1990. évi LXV. törvény IX. fejezetét, és az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényt.

⁹⁵ Lásd: DORGAI: *A területfejlesztéstől.....* op. cit. 73.p.

⁹⁶ KULCSÁR László: *Vidékefejlesztés és vidékpolitika Magyarországon* in: A Falu 1998.évi 2.szám 5-16.pp.

⁹⁷ JÁVOR Károly (szerk): *Magyarország Vidékefejlesztési Programja* VÁTI Kht, 1997. szeptember 8. p.

⁹⁸ KOVÁCS Katalin: *A vidék kutatása a MTA Regionális Kutatási Központjában* In: A Falu 1998.évi 4.szám 15-30.pp.

⁹⁹ G. FEKETE ÉVA: *A kistérségi szintről praktikusán* Comitatus 2001. évi 6.szám 14-26.pp.

tekinthető a lakosság legfőbb megélhetési forrásának, és a vidéki emberek miként tudják kihasználni a jogrendszerben meglévő lehetőségeiket saját érdekeik érvényesítésekor. A vidékfejlesztés egy olyan komplex segítséget jelenthetne a vidéki területeken élők számára, amelyben létre tudják hozni saját érdekérvényesítő csoportjaikat. ¹⁰⁰

A környezeti fenntarthatóságot is érvényesítő mezőgazdasági tevékenységet tudnak folytatni, és meg tudják őrizni a tájegység sajátos arculatát, E komplex tevékenységbe véleményem szerint belefér, ahol a táj adottságai azt indokolják, az intenzív mezőgazdasági tevékenység folytatása is, de csak összehangolt, és minőségi eredményeket is előállítani képes, és komplex gazdálkodási programok kidolgozását követően.

A feladat komplexitásában tehát osztom Kulcsár László érveit, de a konkrét intézményrendszer tekintetében csak egy teljesen megváltozott szemléletű földművelésügyi és vidékfejlesztési kormányzattal látom a gyakorlati kivitelezhetőséget megvalósíthatónak, ahol a vidékfejlesztés nem agrártámogatás kicsiben, hanem egy olyan program mely integráns részének tekinti az adott területen a mezőgazdaság fejlesztését is.

1.2.4. A vidékfejlesztés és a területfejlesztés

E két politika viszonyát igen nehéz ellentmondásmentesen jellemezni. A magyar szakpolitikák közül a területfejlesztés jelenik meg először, mely az Európai Unióban az komplex fogalommal jellemezhető:

- egy metódus, mellyel az Unió az egyes államok
- térbeli megosztására
- a racionális terület-kihasználásra,
- a környezeti szempontok érvényesítésére,
- a kiegyensúlyozott fejlesztésre,
- egyéb gazdasági és társadalmi célok megvalósítására kíván hatni.

E politikán belül a regionális fejlesztés csak a régiók közötti különbségek enyhítésének egy eszköze, tehát a területfejlesztés egyik része, mégpedig a területi szintre vonatkozó szegmense. ¹⁰¹

Továbbépítve az elméletet, *Süli -Zakar* szerint a területfejlesztésnek 3 nagy szintje van:

- a városfejlesztés (mely a városok és az urbanizált körzetek fejlesztését tűzi ki célul),
- a vidékfejlesztés (mely a falusi, és a területhez kapcsolódó rurális térségek fejlesztésének eszköze),
- és a regionális fejlesztés (mely azonos az előzőekben kifejtett területi fejlesztéssel, vidéki és urbanizált területeket is fejleszt, fő profilja a területi egyenlőtlenségek leküzdése országos és közösségi szintje.)

¹⁰⁰ CSÁK Csilla: A közös felelősség a környezeti fenntarthatóságban: In. Dr. Tóthné dr. Szita Klára: *A fenntarthatóság aktuális kérdései* Miskolc, 2005 ROP –Világ és Regionális Gazdaságtan Intézet 67-75.p.

¹⁰¹ FARAGÓ László: *A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata* In.: Falu - Város - Régió 2001.évi 3.szám 3-5. pp.

E fejlesztés több szinten valósul meg. A fejlesztés szintjeit az unióban a NUTS-rendszer jellemzi. A fejlesztendő területek NUTS - rendszerbeli elhelyezkedését pedig, a regionális politika célkitűzései határozzák meg.¹⁰²

A területfejlesztés vizsgálható horizontálisan is. Horizontálisan csak két szintre osztható, ugyanis a komplex régiófejlesztésnek is vagy város, vagy vidékfejlesztési jellegű kihatásai vannak. E felfogás szerint a városfejlesztés az urbanizáció kiterjedésével, az 1950-es, '60-as években kapott egyre növekvő hangsúlyt. Szerepe azonban az életforma váltással egyre inkább csökkenő tendenciát mutat. A vidékfejlesztés szerepe a '90-es években kezdi reneszánszát élni. A szerző szerint ugyanis a korai időszakban minden fejlesztés „vidékfejlesztés” volt. Az urbanizált, és a turizmusra épülő területek kialakulása indukálta a városfejlesztés kialakulását. E nézőpont szerint a területfejlesztés részterületei az ipari térségfejlesztés, az urbánus térségek fejlesztése, az agrártérségek fejlesztése, melyet a szerző a vidékfejlesztéssel azonosít, valamint a természetvédelmi területek fejlesztése. E területeket különböző mélységben érint a területfejlesztési politika. Teljes egészben magában foglalja a vidékfejlesztést, úgy 35-40%-ban az urbánus és az ipari területek fejlesztését, valamint úgy 10%-ban a környezetileg érzékeny területek fejlesztését.¹⁰³ Mindhárom területre hatással van legalább három különböző részpolitika az ipar-, struktúra-, szociál-, és agrárpolitikák közül.

Kulcsár László tagadja a területfejlesztés magasabb voltát, azt vallják, hogy a területfejlesztés, mint politika, a tér- a struktúra és a gazdaságfejlesztést tartja fő feladatának. Felülről irányított, tervlembontásos rendszer, melybe a kijelölt fejlesztendő területek bekerülése esetleges. A vidékfejlesztés ezzel szemben emberközpontú, és emberi közösségek által kezdeményezett olyan fejlesztések láncolata, melyben kiemelt szerepe van az emberi közösségeknek. A területfejlesztés tehát megteremti a vidékfejlesztés anyagi és strukturális alapjait, de minőségileg és értékrendjében más képvisel,¹⁰⁴ ezért nem lehet rész – egész viszonyban emlegetni őket.¹⁰⁵

E gondolatot fejleszti tovább G. Fekete Éva, aki szerint az előző nézőpont történeti léptékkal nézve helyes. Véleménye szerint a '80-as évekig az 5 éves gazdaságfejlesztési tervek modelljei nem vettek figyelembe sem a térségi, sem a szociálpolitika, de még kevésbé az agrár- vagy a környezetvédelmi jellegű hatásokat. A tervlembontásos módszerbe a tényleges felhasználóknak¹⁰⁶ a legkisebb beleszólásuk sem volt,¹⁰⁷ így sok fejlesztés tényleges hatása helyi struktúrák leépítése lett.¹⁰⁸ A modern

¹⁰² SÜLI - ZAKAR István: *Területfejlesztés - vidékpolitika* In. : A Falu 1998. évi 3. szám 65-70. pp.

¹⁰³ BUDAY-SÁNTA Attila: Az agrárpolitika és vidékpolitika fogalma, főbb jellemzői In: *Agrárpolitika - Vidékpolitika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2001. 20.p.

¹⁰⁴ JUHÁSZ Gábor: A falu társadalmát terhelő szociális problémák, kitörési lehetőségek In: Kovács T.:(szerk) *IV. Falukonferencia: A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs 1997.433-437. pp.

¹⁰⁵ Lásd: KULCSÁR op. cit. 13. p.

¹⁰⁶ CSITE András - KOVÁCH Imre: Vidéki történet. In: Kovács Imre (szerk.): *Hatalom és társadalmi változás. A poszt szocializmus vége*. Napvilág, Budapest, 2002. 219-308.pp.

¹⁰⁷ Lásd: G. FEKETE Éva op. cit. 22.p

¹⁰⁸ Lásd: BÖHM op. cit. 95.p

területfejlesztés, mely a '90-es évek második felétől, a területfejlesztési törvény megjelenésétől jellemző Magyarországra, pályázatokon alapul. E pályázatok résztvevői azon helyi, vagy regionális csoportok, melyek képesek saját érdekeiket összehangolni, így a fejlesztési célt pontosítani, és ehhez, a társfinanszírozás elvének megfelelően saját forrásokat találni.

A szakírók egy része az alábbi eltérő ismérveket találta a területfejlesztés és vidékfejlesztés között:

A vidékfejlesztés

A területfejlesztés:

Kisléptékű: táj, és kistérség a legnagyobb kiterjedése	Országban és régióban gondolkodik.
A fejlesztést a közösségek kezdeményezik	Központi terveket követ.
A helyi értékekre helyezi a fő hangsúlyt, a finanszírozás prioritása –saját erő, állami, közösségi források.	Beruházások nagy volumenűek, és legfőképp állami finanszírozásúak.
Hatása rövidtávon érvényesül, és közvetlen a társadalmi hatása.	Társadalmi hatása közvetlen, közép és hosszútávon érvényesül.
Az állam szerepe orientáló, kezdeményező, és támogató.	Az állami szerepvállalás döntő, és meghatározó.
Programfinanszírozás, alapja vidékfejlesztésnél a partneri kapcsolatok kiépítése. ¹⁰⁹	Programfinanszírozás a meghatározó, de míg a megvalósítás alapfeltétele a központi döntés
Kisléptékű: táj, és kistérség a legnagyobb kiterjedése	Országban és régióban gondolkodik.
A fejlesztést a közösségek kezdeményezik	Központi terveket követ.
A helyi értékekre helyezi a fő hangsúlyt, a finanszírozás prioritása –saját erő, állami, közösségi források.	Beruházások nagy volumenűek, és legfőképp állami finanszírozásúak.
Hatása rövidtávon érvényesül, és közvetlen a társadalmi hatása.	Társadalmi hatása közvetlen, közép és hosszútávon érvényesül.
Az állam szerepe orientáló, kezdeményező, és támogató.	Az állami szerepvállalás döntő, és meghatározó.
Programfinanszírozás, alapja vidékfejlesztésnél a partneri kapcsolatok kiépítése. ¹¹⁰	Programfinanszírozás a meghatározó, de míg a megvalósítás alapfeltétele a központi döntés

¹⁰⁹ JÁVOR op. cit. 23.p illetve VINCZE Mária: A régió-és vidékfejlesztés elméleti és módszertani megalapozása -In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár - Cluj-Napoca, 2000. 17.p.

¹¹⁰ JÁVOR op. cit. 23.p illetve VINCZE Mária: A régió-és vidékfejlesztés elméleti és módszertani megalapozása -In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár - Cluj-Napoca, 2000. 17.p.

A két eltérő nézőpont között próbál utat találni Kovács Teréz azon megállapításával, hogy a vidékfejlesztés a területfejlesztés egy sajátos részterülete. Nem lehet csak a helyi fejlesztésekre leszűkíteni a területfejlesztést, mert beletartozik a régiófejlesztés jelentős része, és sok esetben - a város és vidéke kapcsolat tekintetében – néhány komplex fejlesztés is.¹¹¹ Eszközeit tekintve eltérő a két területnek vonásai is vannak. Azonban a mai pénzügyi viszonyok, melyekben csak a közösségi kezdeményezések esetében van meg a kellő rugalmasság a vidékfejlesztés elveinek megfelelő módon történő pénzügyi keret szolgáltatására, nem alapozzák meg az elméletileg G. Fekete Éva és Kulcsár által alátámasztott, önálló vidékfejlesztési politika meglétét. E szerzők azonban csak áttételesen említették a másik fő finanszírozó terület, az agrárpolitika szempontjait.

A kérdés lezárásaként, az irodalomban szereplő szerzők véleményét is felhasználva, azt a álláspontot alakítottam ki, hogy a területfejlesztés horizontálisan vidék- és városfejlesztésre osztható, vertikálisan új elem a régió szempontjaira tekintettel a regionális fejlesztés. A vidékfejlesztés történetileg kialakult, a gazdasági fejlesztés belső szempontjain túllépő kategória, mely eszközeiben eltér a területfejlesztés felülről irányított tervlembontásos módszereitől. Leglényegesebb eleme a helyi kezdeményezések felkarolása lenne, és az ehhez szükséges keretek biztosítása. Ez azonban csak úgy lehetséges, hogy ha a vidékfejlesztési kezdeményezések figyelembe veszik a már kialakult intézményekkel, és elosztási elvekkel rendelkező területfejlesztés szempontjait. Az így felhasznált keretek segítségével pedig, a távolabbi jövőben talán lehetséges e keretek szétszakítása, és az önálló politikává válás is.

1.2.5. A vidékfejlesztés és az agrárpolitika

E két terület kapcsolódása különböző hangsúlyokkal mind az EU, mind Magyarország viszonylatában felmerült.¹¹² Először, mint e dolgozatban többször, az Unió felől közelítünk a témához. Az Európai Unióban a struktúrapolitika kiterjedésével és fejlődésével a hetvenes évek elejétől egyre nagyobb szerep hárult az un. agrárstruktúrapolitikai intézkedésekre.¹¹³ Ezen intézkedések egy jelentős hányada már nem kizárólag a mezőgazdasági termelést szolgálta.

E tendencia mind hatványozottabban jelentkezett 1992 után, mikor a közös politikává váló környezetpolitikát figyelembe vették az agrártámogatások immár egységessé váló rendszerében. A környezetvédelmi intézkedésekre azonban nem volt megfelelő az agrárpolitikán belül uralkodó piaci támogatások mechanizmusa, ugyanis nem lehetett kifejleszteni az egyes termékpályára kiterjedő szabályrendszerrel egy olyan mechanizmust, mely egyszerre mérsékli a mezőgazdaság talajra, vízre és levegőre

¹¹¹ KOVÁCS Teréz: A vidékfejlesztés kapcsolódása a területfejlesztéshez és az agrárpolitikához In: *Videkfejlesztési politika* Dialóg-Campus Pécs, 2003. 78-79.pp.

¹¹² ELEK Sándor- NEMES Gusztáv: *Az agrárpolitika és a vidékpolitika néhány összefüggése I. rész* In: Európa Fórum 2001.évi 1.szám 3-15.pp.

¹¹³ ALVINCZ J- BORSZÉKI É- HARZA L- TANKA E: Az EU mezőgazdasági támogatási rendszere In. : *Az agrártámogatási rendszer EU és GATT- konform továbbfejlesztése* AKII. Budapest, 1998. 20-23.pp.

kifejtett szennyező hatását. Ezért kerültek bevezetésre a strukturális támogatások között, az ún. kísérő intézkedések, melyek hatására a termelés-csökkenésből eredő piaci támogatások kiesését próbálták más módon visszajuttatni a termelőnek. Ennek hatására az agrárpolitika keretében meghatározott támogatásokat feloszthatjuk piaci, közvetlen, agrár-strukturapolitikai, és agrár-környezetvédelmi támogatásokra.¹¹⁴

A vidéki területek előtérbe kerülésével, az agrárpolitika újabb reformjával megbízott Buckwell-bizottság jelentésében megállapította, hogy a reform legfontosabb célja- az agrárpolitika költségeinek csökkentése- relatíve úgy is elérhető, hogy újabb, eddig más politikák által szabályozott kérdésköröket bevonunk az agrárpolitika finanszírozási területeibe.¹¹⁵ Ezzel egyidejűleg be lehet vezetni az átvett terület ott már működő, a központi uniós igazgatásnak nagyobb ellenőrzési lehetőséget nyújtó szabályozási modelljeit. E tekintetben tehát meg lehet növelni a Bizottság hatáskörét az eddig önálló piaci szervezetek által irányított agrárpolitikán belül. A Bizottság szerepének növelésén túl tovább csökkenthető a reformokat megakadályozó lobbyszervezetek befolyása, és a tagállamok autonómiája lecsökkenthető arra a szintre, ami már nem akadályozza a költségek célszerű csökkentését, vagy ha ez nem megy, átcsoportosítását e területre.¹¹⁶

A Buckwell-bizottság a mezőgazdaság 1997-es reformját azzal kezdte, hogy megállapította,- részben a Corki Nyilatkozat hatására - hogy a mezőgazdaság a termelési funkciói mellett évszázadokon át, ellátta a kultúrtáj megőrzésének feladatát, és megőrizte az az európai kultúra alapegységeit adó, másokra odafigyelő vidéki közösségeket.¹¹⁷ E mellett megállapította, hogy a túlermelések ideje lejárt. Ugyanis a világ élelmiszer-felhasználása folyamatosan nő, így csökkeni fog a fejlett államokban felhalmozó tartalék. Ez a jelenség, a WTO export-támogatásokat visszafogó politikájának megerősödése mellett olyan agrárarákat alakít ki, mely hosszú távon is versenyképes bevételt nyújt az e területtel foglalkozó gazdáknak. E jelenség azonban egyúttal növeli a versenyt, tehát a termelés növelésével egyidejűen csak azok a gazdaságok fognak talpon maradni, akik olyan területeken gazdálkodnak, ahol a termelés adottságai (talaj, víz, éghajlat, piaci környezet) leginkább kedvezőek.

A többi területen, ahol e kedvező tendenciák nem érvényesülnek, fenn kell tartani a kevésbé fejlett területek (LFA területek)¹¹⁸ támogatásának az 1992-ben a kiegészítő támogatásokkal megkezdett rendszerét,¹¹⁹ és immár meg kell fizetni a gazdáknak az

¹¹⁴ KISS Judit: *Reform előtt-reform után Az EU. közös Agrárpolitikájának várható változásairól* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 2002 január 36. szám VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-36.pdf> 2004. 10.20.

¹¹⁵ KISZELY Katalin- SÁNDOR István: *Mezőgazdasági támogatások az Európai Unióban* In: *Integráció, jogharmonizáció, mezőgazdasági politika* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 9. Agroinform, Budapest 2002 81-85. pp.

¹¹⁶ ALVINCZ- BORSZÉKI- HARZA- TANKA: *A szabályozórendszer korszerűsítésének alapfilozófiája* In. : *Az agrártámogatási rendszer EU és GATT- konform továbbfejlesztése* AKII. Budapest, 1998 29-37.pp.

¹¹⁷ ÁNGYÁN- FÉSÜS- PODMANICZKI- TAR- VAJNÁNÉ: (szerk): *A program háttere* in: *Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program FVM*. Bp. 1999.9-26.pp.

¹¹⁸ LFA- Less Favoried Areas

¹¹⁹ ÖCSÖDI Gyula: *Mezőgazdaság és vidékfejlesztés* In: *A Falu* 1997.évi 2.szám 5-9.pp.

olyan tevékenységet is, ami a tájmegőrzésre, a kultúrtáj megtartására, a helyi infrastruktúrák fejlesztésére, és egyéb, munkahely-teremtő tevékenységekre irányulnak. E tevékenységekre irányuló támogatásokat nevezzük innentől kezdve agrár-vidékfejlesztési támogatásoknak. E terület a Buckwell-bizottság eredeti elképzelései szerint magába foglalja a teljes agrár-struktúratámogatásokat, az agrár-környezetvédelmi támogatásokat, és a tájmegőrzés megfelelése esetén fizetendő „közvetlen kifizetéseket”.¹²⁰

A magyar mezőgazdasági politika és a vidékfejlesztés kapcsolata legalább ilyen fejlődésen ment keresztül. A szocialista érában a '80-as évekig a vidékfejlesztés ismeretlen fogalom volt Magyarországon. Ennek a legfontosabb oka az volt, hogy az agrárgazdaság a tervgazdaság részeként folyamatos fejlődésen ment keresztül. Főleg az ötvenes évek sztálini modelljét felváltó, Erdei Ferenc és Fehér Lajos nevével fémjelzett, magyar agrárpolitika adott új lendületet a magyar mezőgazdaság kisüzemeket integráló nagyüzemi fejlődésének. Ebben az időszakban komoly strukturális fejlődésen ment keresztül a magyar mezőgazdasági infrastruktúra, kialakult a nagyüzemi állattartás, a gépesített és megfelelő növényvédelmi háttérrel ellátott élelmiszeripar. A termelés volt az elsődleges. Sok faluban előfordult, hogy először a csirkekeltető telepen volt áram, és a sertéshízlaldához vezetett betonút. A hatvanas évek végén bevezetett háztáji gazdaságokban, ahol a dolgozók a 8 üzemi órájuk után tovább dolgoztak, folyt a mezőgazdasági termelés 30%-a, és teljes vertikumok, mint a primőr zöldség és gyümölcsstermesztés, és a hibrid kukorica előállítása e kisgazdaságokra hárult. A vidéki területek infrastruktúrájának fejlődése viszont azon múlt, mennyit voltak hajlandóak áldozni a vidéki emberek eme megtermelt plusz jövedelmükből az alapvető közműhálózatra, mint például vízre, villanyra. A korabeli ideológiában az urbanizáció a fejlődés jele volt, tehát inkább építettek vadonatúj ipari városokat, (Dunaújváros, és Tiszaújváros) mintsem a környékbeli településeket fejlesszék.¹²¹ A népességfogyással egyidőben megszüntettek több, akár azóta szépen fejlődő település önálló tanácsait, és közös tanácsokat hoztak létre, így a tanácsok központját adó településekre koncentrálták az addigi fejlesztési pénzeket. A vidék fejlődése csak olyan szinten függött a mezőgazdaságtól, amilyen szinten a mezőgazdaság a vidéki lakosságnak jövedelmet tudott szolgáltatni.

A rendszerváltás után a települések visszakapták önállóságukat, de a működtetéshez szükséges anyagi keretek csak korlátozottan állnak rendelkezésre. Sok a helyi közfeladat, a finanszírozásuk nagyobb része az önkormányzatokat terheli. A településeink jelentős részén a rendszerváltás óta készültek el a betonutak, a vezetékes gáz a fűtéshez, és a csatornahálózat. E feladatok ellátására, a pályázó önkormányzatok részére, a rendszerváltás előttinél nagyobb összegeket különítettek el. A vidéket azonban a '90-es évek elejére nagy megrázkódtatás érte.¹²² A közel 50%-os mértékű mezőgazdasági recesszió miatt, és a szövetkezeti átalakulás következtében a mezőgazdasági jellegű szövetkezetek jelentős része felszámolásra került, vagy végelszámolással feloszlott. Megszűnt a szövetkezetek kisgazdaságokat integráló

¹²⁰CZETI-MAJOROS: *Vidék- és agrárstruktúra-fejlesztés az EU-ban* Földművelésügyi Minisztérium AGROINFORM Budapest 1998.

¹²¹ ROMÁNY Pál: *A " magyar agrármodell " tanulságai* In: A Falu 2003. évi 4.szám 45-57.pp.

¹²² DORGAI: *A területfejlesztéstől a vidékfejlesztésig...* op. cit 84.p.

szerepe is, így a kisgazdaságok többsége vagy felszámolta az addig jövedelmező tevékenységét, vagy az önellátás útjára tért vissza. A munkanélküliség és kilátástalanság soha nem látott mértéket öltött a magyar falvakban. Néhány területen megjelentek az első magánvállalkozók, de ezek a gazdaságok sem tudtak segíteni a mezőgazdaság problémáin, és az egyre szorítóbb szociális állapotokon.¹²³

A mezőgazdaság válságának leküzdése alapvető feladata tehát a vidékfejlesztésnek. Ez azonban nem globális, hanem lokális fejlesztést igényel.¹²⁴ A témával foglalkozó agrárközgazdászok jelentős része egyetért abban, hogy a mezőgazdaság a vidék foglalkoztatásának jelentős tényezője marad, és minél kisebb egy település, annál jobban függ a mezőgazdaságtól.¹²⁵

Konszenzus van abban a megállapításban is, hogy a két itt elemzett terület, a vidékfejlesztés és a mezőgazdaság csak bizonyos elemiben fedik egymást. A mezőgazdaságnak vannak olyan területei, (az élelmiszeripar, az ipari alapanyagok feldolgozása, a mezőgazdasági termékekkel történő kis- és nagykereskedelem jelentős része) melyek alapvetően urbánus környezethez kötődne, és e területek fejlesztése legfeljebb a regionális politikába, de nem a vidékfejlesztésbe fér bele. A vidékfejlesztés az agrárgazdaságon kívül is hat, és meghatározza minden, a vidéki térséghez kötődő nagy szakpolitikát. Így hatásaiban elválaszthatatlan a környezetvédelemtől, a regionális fejlesztéstől, a közlekedés és egyéb infrastruktúra fejlesztésétől, valamint az ipar fejlesztésétől is. Hatása azonban területileg behatárolt, mégpedig a vidékinek nevezett területre.¹²⁶

Összességében elmondható, hogy európai tendencia az agrárpolitika hatásterületének kiterjesztése, a mezőgazdasági üzemek diverzifikációjának ideológiájával az agráriumtól eddig idegen területekre is. E tekintetben azon területeken, ahol a mezőgazdasági tevékenység hagyományos folytatása támogatás nélkül nem rentábilis, vagy az intenzív mezőgazdaság fenntartása a „fenntartható fejlődést” sérti, ott a hagyományos agrártevékenység kiegészítéseként, mintegy második pillérként jelentkezik a vidékfejlesztés, és zömében az extenzifikációt, a biogazdálkodást, és a tájfenntartást, mint az agráriumhoz kötődő, kiegészítő tevékenységként definiálható. Európában tehát az agráriumhoz kötődő vidékfejlesztés része az agrárpolitikának, és kötődik az agrárpolitika reformjához. A közvetlen kifizetések egy részét erre a tevékenységre is lehet költeni, és a leépítendő piaci támogatások forrásait is ide helyezik át.

A magyar szakirodalom döntő része élesen elválasztja e két területet, és ennek okát zömében a vidékfejlesztés a területfejlesztéshez jobban kötődő tervezési mechanizmusában, és a két terület hatókörének különböző voltában találja meg. Az

¹²³BENETI Iván: *A magyar agrárátalakulás* In: Az Eu csatlakozás és a mezőgazdaság (Finnország, Magyarország) In: Keszthelyi Akadémiai Alapítvány Keszthely, 2001. 117-156.pp.

¹²⁴FEHÉR Alajos: *Mezőgazdaság és vidékfejlesztés* In.: Gazdálkodás XLII. évfolyam 1998.évi 1.szám.

¹²⁵TÓTH ERZSÉBET (szerk): *Az agrárgazdaság átalakuló és lehetséges szerepe a vidéki foglalkoztatásban, különös tekintettel az EU csatlakozásra* - In: Agrárgazdasági Tanulmányok 2002/4. szám Bp., AKII, 2002. vö. CSÁKI Csaba: *Gondolatok a magyar agrárpolitika aktuális feladatairól* In: A Falu 1998. évi 1. szám 5-12.pp. vö. CSETE - LÁNG: *Az agrárstratégia minőségi dimenziói* In: *Minőség és agrárstratégia. Magyarország az Ezredfordulón* Bp. MTA, 1999 93-114.pp.

¹²⁶CSÁKI Csaba: loc. cit 8.p.

elméleti szempontokon túl azonban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a közös politikaként aposztrofált Közös Agrárpolitika 1997-től átalakult Közös Agrár- és Vidékfejlesztési Politikává. Ennek a jelenlegi, két pillérből álló agrárpolitikának része a vidékfejlesztés, és nem csak az agráriumot érintő része.¹²⁷ Ezt támasztja alá, hogy a csatlakozási tárgyalások agrárfejezetének részeként került e terület tárgyalásra, és a regionális politikáról szóló résznél nem volt szó e kérdéstről.¹²⁸ A hátrányos helyzetű környezeti területek uniós támogatásairól elkészített tájékoztató is a mezőgazdaságot érintő kérdések között szerepelt.¹²⁹

1.3 A fejezet főbb megállapításai

A fejezet összefoglalásaként elmondható, hogy a vidékfejlesztés elnevezésű közös politikát a főleg Skandináviából, Svájcban és Franciaországból induló mozgalmak, és a mozgalmak hatására megalkotott tagállami, illetve területi Vidéki Karták (Franciaország, Svájc) hívták életre. A vidéki kultúrát, a hagyományos közösségi értékeket megőrző mozgalmak összekapcsolódtak az új lendületet kapó környezetvédelmi mozgalommal, és a fenntartható fejlődés közös jelszavának keretében megalkották e fogalom gazdasági és társadalmi dimenzióját is. A társadalmi fenntarthatóság jelszavát először az Európai Tanács vette védőszárnyai alá, és több éves előkészítő munka után megalkotta a vidéki területek Európai Chartáját, mely a vidéki területek meghatározását, a vidék értékeit, és a vidéket fenyegető veszélyeket fogalmazza meg, ekkor még a teljes Európa területére kiterjedő hatállyal. Az Európai Unió által meghirdetett konferencián, 1996-ban Corkban határozták meg a vidékfejlesztés európai cselekvési programját, és 10 pontban a vidékfejlesztés alapelveit, megteremtve ezzel a jogi szabályozás előfeltételeit.

A vidékfejlesztés legfontosabb fogalma a fenntartható fejlődés. A fejlődés egy organikus, belső folyamatot takar, ellentétben a fejlesztéssel, mely feltételezi a rendszerbe külső beavatkozók szempontjait is. A fenntarthatóság globális probléma, az egész Földre kiterjed, ezért külső erők beavatkozása fogalmilag lehetetlen. A cél egy olyan emberi jövő elképzelése, ahol a szakadatlan gazdasági fejlődés és az emberiség terjeszkedése nem pusztítja el sem az emberi környezet emberrel harmonizáló értékeit (környezeti fenntarthatóság) sem pedig az emberi társadalom legalapvetőbb értékeit, a közösséget, és a szolidaritást, sem pedig a több évszázadon keresztül megalkotott kulturális értékeket. E szempontok figyelembe vételével azonban biztosítani kell az emberiség növekvő igényeinek kielégítését, és ehhez elkerülhetetlen a gazdasági fejlődés.

A gazdasági, környezeti és társadalmi fenntarthatóság speciális terepe a vidék, melyet meghatározott településszerkezet, egy speciális gazdasági szerkezet,

¹²⁷ SOMOGYI Zoltán: *A csatlakozási tárgyalások agrárfejezete* ISM, Bp. 2002 In: http://www.stratek.hu/EUF09_Agrar.pdf 2004.10.20.

¹²⁸ DR. HORVÁTH Gyula - DR. SZALÓ Péter: *Területfejlesztés és régiók* ISM Bp.2002 In: http://www.stratek.hu/EUF11_Regiok.pdf 2004.10.20.

¹²⁹ DR. TAR Ferenc: *A hátrányos helyzetű és környezetileg korlátozott térségek* ISM, Bp. 2003.in: http://www.stratek.hu/EUF24_Hatranynos.pdf 2004.10.20.

megőrzendő, és veszélybe kerülő értékek halmazaként jellemeznék mind az uniós, mind a magyar források.

A vidékfejlesztés egy több politikára is hatással lévő komplex tevékenység, mely Európában a közös politikák által meghatározott keretekben eddig is jól elhatárolható fejlődési utat járt be az elmaradott, vidéki területek speciális piaci és az üzemre irányuló támogatási rendszerével, valamint e területeken a mezőgazdasági tevékenység diverzifikációjával.

A második lépés az agrár-környezetvédelmi jellegű intézkedések beiktatása, immár nem csak a hátrányos helyzetű területeken. A többpólusú fenntartható mezőgazdaság megteremtésével a mezőgazdaság tevékenységet is kiterjesztő értelmezést nyert.¹³⁰

A harmadik dimenzió a vidéki értékek védelmének terjesztésére irányult. A legfontosabb jelszava a város és vidék közötti együttműködés megteremtése.

A magyar vidékfejlesztésre a megkésetttség jellemző. A kialakuló cselekvési programok egyszerre próbálják megvalósítani a diverzifikációt, az agrár-környezetvédelmet, és a város-vidék partnerséget, valamint az önszerveződő közösségek kialakulását.

A szakirodalom a területfejlesztés egyik fontos részterületként definiálja a vidékfejlesztést, melynek kialakulása egy szerves fejlődés eredménye. Eltérő vélemények szerint azonban a területfejlesztés eszközei és szempontjai jól elhatárolhatók a vidékfejlesztéstől. A vidékfejlesztés nem csak kizárólag agrárfejlesztés, melynek hatóköre túl mutat a vidék határain. Számos egyéb közös politika szempontjait is magában foglaló komplex tevékenység, mely lehetőséget ad az agrárterületek másodlagos funkcióinak érvényesítéséhez, és nem csak termelő tevékenységet folytató vidéki élethez.

A kifejtett elméleti jellegű fogalmak hátterét akkor tudjuk alaposabban megvizsgálni, ha megnézzük a kialakulásában közreműködő tényezőket. E részt hátralévő fejezeteiben a vidékfejlesztés, mint politika kialakulásnak előzményeit, az agrár-struktúrapolitikát, a regionális politikát, és a magyar agrártámogatásokat vizsgálom, történeti, feltáró, és jogértelmező szempontok érvényesítésével.

¹³⁰ Lásd: a Római Szerződés elemzésénél leírtakat

2. FEJEZET: AZ AGRÁR-STRUKTÚRAPOLITIKA FEJLŐDÉSI VÁZLATA

2. 1. Az agrárpolitika kialakulása

A második világháború után egy széttagolt Európa állt jelentős gazdasági versenyben az 1947-ben már túltermeléssel küszködő Egyesült Államokkal, valamint erőteljes politikai küzdelem zajlott, a területét a közép-kelet-európai államokkal megnövelő, egyre agresszívabb kommunista mozgalommal.

A korszak nagy vívmánya volt annak a felismerése, hogy a versenytársakkal csak egy egységes, gazdasági erőforrásait integrálni, ám nemzetállami hagyományait megőrizni képes rendszer képes szembeszállni. Az Európai Szén- és Acélközösség létrehozása után, a mezőgazdasági árak hirtelen megnöttek a Közösség országaiban.¹³¹

Az alapító atyáknak tehát nem lehetett más céljuk, mint a versenytársak példáját követve egy olyan agrárpolitikát kialakítani, mely minden mezőgazdasági termelőt segít, és amelynek a fenntartási terheit el lehet osztani a társadalom szélesebb rétegei között. E mellett nemzeti céljaik is lehettek: a mezőgazdaságból élő tömegeket integrálni kellett a jóléti államba, megteremteni azt a lehetőséget, hogy saját munkájuk hasznait a termelők szedjék be, hogy a mezőgazdasággal foglalkozás társadalmi státusból professzióvá váljék, amihez csak kellő felkészültséggel lehet hozzáfogni. E társadalmi cél megteremtésének legfontosabb eszköze a szupranacionális protekcionizmus lett.¹³²

A tagállamok között azonban sokan (NSZK, Olaszország, Hollandia) liberális agrárpolitikát folytattak. Az első két állam mezőgazdasági behozatalra szorult, így ezt a világpiacról elégitette ki, Hollandia termelői pedig, specializált agrártevékenységüknek köszönhetően a világpiacon is jól tudták termékeiket értékesíteni. Az agrárprotekcionizmus legfőbb érve ezekben az országokban az volt, hogy csökken gazdaságuk függése az amerikai piactól, másrészt pedig, hogy saját mezőgazdasági termelők nem válnak a közös piac ellenzőivé.¹³³

A másik fontos indok, hogy a francia mezőgazdasági lobby e szervezetben látta behozni a közös piac ipari vámkedvezményeiben megmutatkozó német komparatív előnyöket.¹³⁴ Más nézetek szerint erre a kompromisszumra nem kényszerítette a

¹³¹ WALLACE -WALLACE-ALLEN- ANDRÁSSY György (ford.): Agrárpolitika- In: *A politikák születése az Európai Unióban* -Studia Europea, JPTE Európa Központ. 1999. 140.p.

¹³² SZILÁGYI János Ede : Common Agricultural Policy. In: ANGYAL Zoltán et al.: *Public Policies of the European Union*. Târgu – Mureș, 2008, Editura Universităţii „Petru Maior”, 88-104. p.

¹³³ SÜVEGES Márta: *A mezőgazdaságnak a Közös Piacba sajátos jogcímen történő integrálása*- egyetemi kéziratok jegyzet KLTE-JÁTI, Debrecen, 1999. 3.p és DR. RÉTI Mária: Az integráció In: Vass János (szerk) : *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 194-200.pp.

¹³⁴SÜVEGES Márta: A mezőgazdaság közös piacba integrálásának gazdasági, szociális és politikai indokai In: *A mezőgazdasági üzem közgazdasági és jogi kérdései az Európai Közösség Agrárpolitikájának és egyes tagállamok jogi szabályozásának tükrében*.5-7.pp. Forrás: <http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agrar-tansegedlet-suvegesmarta-vizsgaanyag.rtf> 2004. 09.24. és DR. KURUCZ Mihály: A Közös Agrárpolitika helye

résztevőket gazdasági szükségszerűség, és a tárgyalásokra sincs semmiféle írásos bizonyíték.

A harmadik, talán legfontosabb érv az volt, hogy az egyes államok protekcionista gazdaságpolitikáját erőteljesen támadta az Egyesült Államok, mely Európát a XIX. század végétől egyre inkább saját felvevőpiacának tekintette, és nem kívánta csökkenteni a második világháború konjunktúrájában felfuttatott mezőgazdasági termelését. A szabad verseny, mely viszonyai között óriási termelési kapacitását ki tudta használni az USA, egyre inkább nemzetközi védelemre szorult. E védelem eszközeként hozta létre az ENSZ keretei között az USA a GATT-ot¹³⁵, mely hatékony eszköz volt az egyes államok gazdaságpolitikájának ellenőrzésére,¹³⁶ de nem vonatkoztak a gazdasági integráció egyéb formáira. Tehát ha a protekcionizmus leginkább érintett területét, a mezőgazdaságot közösen irányítják, nemzetek feletti irányítási szabályokkal, akkor ezeket a GATT nem kritizálhatja.¹³⁷

A közös mezőgazdasági politika, az alapító tagállamok 1955-ös Messinai Konferenciáján elfogadott döntésének indokait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- közös mezőgazdasági rendszerben jobban elfogadtathatóak a mezőgazdaság felzárkóztatására fordítandó kiadások,
- az agrár-közigazgatás közös fenntartása kevesebb költséggel jár,
- a közös politika terhei eloszlanak a lakosság szélesebb körén, és csak közvetve használ fel nemzeti költségvetési pénzeket,
- csökkenteni lehet a csak mezőgazdaságból élők arányát, növelni lehet a mezőgazdasági professzió mértékét,
- fenn lehet tartani a családi gazdaság európai modelljét és hagyományait,
- versenyképesebb a nagyobb piac az Egyesült Államokkal szemben,
- a közös politika nagyobb eséllyel tudja érdekeit képviselni a nemzetközi fórumokon,
- a nemzetközi kereskedelem szabályai, mint regionális gazdasági együttműködésre, nem vonatkoztathatók rá.¹³⁸

2.2 A Római Szerződés mezőgazdasági fejezete

A Római Szerződés többször módosított 38-43. cikkei határozták meg a közös politikák között a mezőgazdaságra vonatkozó szabályokat. A Római Szerződés, mely

a Római Szerződésben: a Közösség alapja, közösségi cél, közös politika, közösségi jog In: *Az Európai Agrárjog Alapjai* ELTE Jogi Továbbképző Intézet Bp. 2003. 17-20. pp.

¹³⁵ A GATT magyar agráriumra történő kihatásaira lásd: SZILÁGYI János Ede: Common Agricultural Policy, new rules of WTO and regional equilibrium – Hungarian National Report. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008, 5. szám, 3-18. p

¹³⁶ A GATT és az EU. agrárpolitikájának kapcsolatáról ld: POPP József: *Az agrárkereskedelem liberalizálása és a fenntartható mezőgazdaság* In: A Falu 2004.évi 1.szám 55.p

¹³⁷ Ld: WALLACE op. cit 141.p

¹³⁸ A további indokokat, melyek zömében területfejlesztési és regionális jellegűek, a regionális politika és a vidékfejlesztés jellemzésekor elemzem. Ezen indokokat ld: FORMAN Balázs: A közös agrárpolitika In: *Az Európai unió strukturális és előcsatlakozási alapjai* Interpress Kft. Budapest, 2003. 295-303. pp.

kereskedelmi politikájában általában tiltja a versenykorlátozó állami támogatást, az agráriumban, mint szükséges kiegészítő keretet, megengedi azt.¹³⁹ A Római Szerződés 42. az amszterdami változtatások után 36.cikke kimondja, hogy a mezőgazdaságon belüli verseny szabályai csak a mezőgazdasági politika céljainak tiszteletben tartása mellett érvényesülhetnek. A Közös Agrárpolitika a továbbiakban (KAP) kialakításánál a tagállamok arra is figyeltek, hogy az állami protekciónizmus ne korlátozza a közösségen belüli versenyt. A KAP, mely a közös európai piac hatálya alatt egységes eljárási szabályok betartásával, közös támogatási formákkal oldja meg az agrárágazat finanszírozását, és erőteljesen védi a Közösség érdekeit a külpiacokon.¹⁴⁰ A szerződés eredeti szövegének 39. cikkében megfogalmazták a Közös Mezőgazdasági Politika céljait:

- a mezőgazdasági tevékenység termelékenységének növelése, műszaki fejlesztése, a termelési tényezők lehető legjobb felhasználásával,
- az agrárpiac stabilitása piacvédelmi intézkedésekkel,
- az élelmiszer-ellátás biztosítása önellátásra való berendezkedés, a piac zárttá tételével
- a fogyasztói igények méltányos áron való kielégítése
- a mezőgazdaságból élő lakosság megfelelő életszínvonalának elérése, az agrárrolló zárásával az iparból és a mezőgazdaságból élők jövedelmi viszonyainak közelítése.¹⁴¹

Az agrárpolitika első 3 célja a terület piacpolitikáját, míg az utolsó két cél egy jobb, és hatékonyabb agrárstruktúra megteremtését, a struktúrapolitika megalkotását indokolta. A célok kitűzése után tehát e két fő területe alakul ki az agrárpolitikának. Az agrárpolitikai piaci céljaival a következőket próbálták elérni:

A termelés növelésére törekedtek, ugyanis a 6-uk Európájában áruhiány volt. A hiányzó áruk a két világháború között három területről voltak beszerezhetőek. Az országok saját gyarmatairól, ami az alapító országok közül főleg Franciaországnál volt jelentős, de közvetlen a világháború után megkezdődött népi felszabadító mozgalmak körülményei között a termelés e területeken nem volt biztosítható. Gyarmatokkal épp a legnagyobb áruhiánnyal rendelkező országok (NSZK, Olaszország) nem rendelkeztek. A másik, több századon át evidens megoldás lett volna a mezőgazdasági árut az iparilag fejletlen Közép-Kelet-Európából beszerezni. Ez azonban a hidegháború körülményei között lehetetlenült el.¹⁴² A harmadik eshetőség az USA piaca - ami Európa gazdasági alárendeltségét jelentette volna. Nem volt más megoldás, mint a saját agrártermelés növelése.¹⁴³ Az agrártermelés növelésének jellegzetes, Európai eszköze pedig az

¹³⁹ FORGÓ Mónika: *Az Agenda 2000 hatása a vidékfejlesztésre*- In: Európai Tükör 2001. évi 2-3.szám 129-138.pp.

¹⁴⁰ VÁRNAY Ernő- PAPP Mónika: A közös mezőgazdasági politika- In: *Az Európai unió joga* KJK-Kerszöv Budapest, 2002. 587.pp

¹⁴¹ PALÁNKAY Tibor: *Az Európai Integráció Gazdaságtana* Aula Kiadó, 1998. 423p 242-261.pp.

¹⁴² DR. RÉTI Mária: A Közös Agrárpolitika állomásai, szerződéses alapjai és céljai In: Vass János (szerk): *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 200-210.pp.

¹⁴³ BUDAY-SÁNTA Attila: Az EGK-EU agrárpolitikája In: *Agrárpolitika - Vidékpolitika* Dialóg-Campus; Pécs-Budapest, 2001. 313-314.pp.

irányár alapú, saját, belső mezőgazdasági ár volt, ami a termelőnek- illetve annak, aki a termékkel a belső piacon megjelent, nem csak a termelés költségeit, hanem jelentős profitot is garantált.¹⁴⁴ A termelés növelésének intézményi háttere pedig azon irányítási rendszerben rejlett, ami kivonta a döntést a tagállamok kezéből, a Római Szerződés másik nagy eredményeként megalkotott mezőgazdasági árukra nézve külön piaci szervezeteket hozott létre. E piaci szervezetek minden évben döntöttek a közös piaci árról, a döntésbe a kezdetektől bevonták a termelők érdekképviselői szerveit. A harmadik piaci célra a piacvédelemre az 1960-as évektől folyamatosan szükség lett. A piacvédelem további eszközei dióhéjban a következők: a közös mezőgazdasági ár szerepe a kezdetektől megváltozott, és inkább intervenciós ár szerepét töltötte be - tehát csak akkor alkalmazták, ha a piacon nem tudta a termelő a megjelölt árért eladni termékét. A felvásárolt terméket azonban külső piacokon kell értékesíteni, tehát a magas felvásárlási ár, és az alacsony (az exporttámogatások következtében egyre alacsonyabb) világpiaci ár különbségére exporttámogatást nyújtottak,¹⁴⁵ és ha nem találtak megfelelő időben külső piacot, akkor a közös piaci szervezetek (továbbiak CMO)¹⁴⁶ nem az értékesítés, hanem a tárolás költségeihez járultak hozzá. A belső piacokat úgy kívánták védeni, hogy az EU piacán értékesíteni szándékozókat olyan magas vámokkal (majd lefölözésekkel) sújtották, hogy csak a belső, magas áron tudták termékeiket értékesíteni.¹⁴⁷

Az utolsó két cél - a fogyasztói igények méltányos áron való kielégítése a mezőgazdaságból élő lakosság megfelelő életszínvonalának elérése, az agrárrolló zárásával az iparból és a mezőgazdaságból élők jövedelmi viszonyainak közelítése - leginkább már struktúrapolitika céloknak tekinthetők, de szoros összefüggésben vannak a piacpolitikával és egymással is. Az eddigiekből következik, hogy a mezőgazdasági termelés, valamint a termelékenység növelésének költségeit a fogyasztók viselik. A fogyasztók azonban behatárolt vásárlóerővel rendelkeznek. A KAP irányítóinak tehát a kezdetektől oda kellett figyelniük arra, hogy a kialakítandó árak a fogyasztóknak még elfogadhatóak legyenek, és az árak növekedési üteme ne haladja meg a fogyasztói bevételek növekedésének mértékét.¹⁴⁸ A másik cél, az említett méltányos jövedelemhez juttatás. E cél gyakorlati megvalósítására a következő, a Mansholt-tervről szóló fejezetben térek ki részletesen.

E strukturális célok belső ellentmondása az oka annak, hogy e két cél nehezen volt összeegyeztethető egymással, és a piacpolitikai célokkal. E célokból következik, hogy a piacvédelem csak az áru tekintetében tudott megvalósulni, és valódi közös politika, mely nemzetek feletti szinten szabályozott csak a piaci szegmensek tekintetében alakul ki.

A strukturális célok megvalósítása olyan belső, a tagállamok eltérő szabályozási területeit érintő kérdéseket feszegetett, melyekben a közös szabályozáshoz szükséges

¹⁴⁴ Ld: FORMAN op.cit. 299-301.pp.

¹⁴⁵ Ld: WALLACE op.cit.146.p.

¹⁴⁶ CMO- Common Market Organizations, melyek a legfontosabb agrártermékek áralapú szabályozásának önálló eszközei lettek.

¹⁴⁷ KOVÁCS Teréz: A közös agrárpolitika In.: *Vidékfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003. 109.p.

¹⁴⁸ Lásd: DR. KURUCZ Mihály: A Közös Agrárpolitika helye... op. cit. 18. p.

kompromisszum sohasem született meg, így csak a pályázható támogatás volt az egyedüli eszköze a kérdést rendeleti szinten szabályozó jogalkotónak, hogy a termelők szintjén is meg lehessen valósítani a célokat. Ezért, már a célok kitűzésében kudarcra ítélt politikának tekinthető a következőkben részletesen kifejtett agrár-struktúrapolitika.

2.2.1 A mezőgazdasági termék és termelő fogalma

A kialakulás időszakának eredményei között könyvelhető el, hogy a Közös Agrárpolitika szabályait elemző jogirodalom megalkotta a Római Szerződés 38 cikk (1) bekezdése alapján a mezőgazdasági terméket, a mezőgazdasági politika, és az erre ráépülő közös mezőgazdasági jog tárgyát, melybe a halászat, növénytermesztés, állattenyésztés termékei, valamint az ebből közvetlenül származó félkész termékek tartoznak.

A 38.cikk eredeti értelmezése alapján a mezőgazdasági termékek tehát őstermelésből és ezen termékek elsődleges feldolgozásából származnak. A növénytermesztés, az állattenyésztés alapvetően a földre épülő, szárazföldi mezőgazdasági tevékenységek. A halászat, mely alaptevékenység formájában csak a tőgazdaságok esetében termelő tevékenység, e területen belül speciális szabályokat kapott. Önálló pénzügyi eszköz alapult a finanszírozására. Sajátos maga a halászati tevékenység, amelynek nagy része a modern technika felhasználásával sem termelő, mintsem zsákmányszerző tevékenység. A feldolgozás magas foka, és a közvetlenül hasznosíthatóság korlátozott volta miatt viszont a halászati „őstermelés” eredménye sok hasonlóságot mutat a mezőgazdasági termék sajátosságaival. Így a szakirodalomban felmerülő ellentétes álláspontok közül azzal értet egyet, mely a halászati politikát az agrárpolitika egy speciális részének tekinti.¹⁴⁹ A mezőgazdasági termékek körét a jogalkotó a Római szerződés I. számú mellékletében meghatározta,¹⁵⁰ amit az átmeneti időszakban, valamint az új országok felvételével történő csatlakozási tárgyalásokon lehetett bővíteni.¹⁵¹

A szerződés szövegének értelmezéséből kiderül, hogy e termékek köre nem végleges. Ide tartoznak a mezőgazdaságból közvetlenül származó félkész termékek is. E megfogalmazás számos félreértésre adott okot, ugyanis így olyan termékeket is ki lehetett vonni a közösségi versenyszabályozás korlátozásai alól, melyek nem mezőgazdasági őstermékek, és hajdani mezőgazdasági termékekkel való kapcsolatuk esetleges.

¹⁴⁹ Az eltérő álláspontok e tekintetben SÜVEGES, mely szerint a halászat az önálló finanszírozása kikerült a mezőgazdaság politika köréből, és FODOR, aki szerint egy rész-egész viszonyban áll a két terület In: FODOR László: A mezőgazdasági termék In: *A közös agrárpolitika piacsabályozásának alapjai* 6-10.pp. Forrás: <http://www.law.klte.hu/agrar-tansegedlet-a.doc> 2004.09..24. illetve SÜVEGES Márta: *A közösségi mezőgazdasági jog tárgya*- egyetemi kéziratok jegyzet .KLTE-JÁTI. Debrecen, 1999.

¹⁵⁰ Gabona, cukor, sertéshús, virágtermesztés terményei, tojás, száraztakarmány, baromfihús, zöldségből és gyümölcsből készített feldolgozott termékek, zöldség és gyümölcs, dohány, banán, len és kender, bor, komló, tej és tejtermékek, vetőmagok, marhahús, juh- és kecskehús, rizs, ezen túlmenően egyéb olyan termékek, amelyek nem sorolhatók specifikus piaci szervezetbe (szabályozás alá, pl. az ecet 1959-től), végül a zsiradékok.

¹⁵¹ Ilyen termék például a görög csatlakozási tárgyaláson bekerült gyapot is.

Az első értelmezést a félkész termékekkel kapcsolatban a bíróság alkotta, a C-185/73. sz. (Hauptzollamt Bielefeld c. König)¹⁵² ügyben. A határozatban szerepel: „Az alapanyagokhoz közvetlenül kapcsolódó, elsődleges feldolgozott termék esetében egyértelmű kölcsönös gazdasági függőség áll fenn az alapanyagok és a termelési eljárás eredményeként keletkező termékek között, függetlenül az elvégzett műveletek számától. Azok a feldolgozott termékek, amelyek olyan feldolgozási eljáráson mennek keresztül, amelynek költsége mellett a mezőgazdasági nyersanyag ára teljesen elenyésző, ki vannak zárva.”

E jogértelmezés *Fodor* szerint¹⁵³ meghaladott, ugyanis,

- a. az elsődleges termékek feldolgozása közvetlenül érinti az elsődleges termék piacát. Az elsődleges termékek piaci értékesítése részben feldolgozási céllal történik.
- b. A piaci értékesítés, a fogyasztás törvényszerűen tolódomott el az egyre nagyobb mértékben feldolgozott termékek irányába.
- c. A mezőgazdaság fogalma, funkciója is átalakult. A mezőgazdaság termékei között eredetileg is számos olyan volt, amelynek nem a lakosság ételmezésében vagy az állatok etetésében volt szerepe, hanem pl. a kézműipar, textilipar alapanyagai voltak. Az ún., európai mezőgazdasági modell, amelyet az Agenda 2000 megfogalmazott, egy sokszínű, diverzifikált mezőgazdaság, amelynek számos feladata közül csak egy a mezőgazdasági termékek előállítás. Ha a szabályozási rendszer nem terjed ki a többi termékre (pl. biodízel), az gátolja a mezőgazdaság, illetve a mezőgazdasági politika átalakítását. ¹⁵⁴

A vidékfejlesztés megjelenésével, a 21. század elején jelentkező, kétpólusú mezőgazdálkodás megjelenése után, a különböző jogterületek saját szabályai szerint értékelik a mezőgazdasági termék fogalmát. Ezen eltéréseket korunk egyik legfontosabb mezőgazdasági jogásza, a német *Christian Grimm* az alábbiakban összegzi:

- az adójogban speciális mezőgazdasági státusz, és adókedvezmény csak annak jár, akinek ilyen irányú tevékenysége nem csekély, és elhanyagolható. (lásd: mezőgazdasági üzem fogalmát)
- a kereskedelmi jogban a kereskedelem és a mezőgazdasági értékesítés fogalma között lehetnek differenciák: például, ha a saját termék tisztítása, csomagolása otthon, az értékesítés a helyi piacon történik, a tevékenység mezőgazdaság, de ha a ház egy részén erre a célra elkülönített üzletben, több hónapra lehútot gyümölcsöt június helyett decemberbe hozom forgalomba, és mástól kizárólag értékesítés céljára vásárolok fel a nagyobb mennyiségű árut, akkor az kereskedelem.
- A vidékfejlesztéssel kapcsolatos elhatárolás, ha a terület ugaroltatása mellett végzek, zömében termelő tevékenységet, akkor tevékenység mezőgazdasági, ha minden földem ugaroltatom, akkor nem.
- Ha a termelő a mezőgazdasági tevékenységét egészíti ki falusi turizmussal, idősök gondozásával akkor mezőgazdasági a tevékenységem, de ha nincs ilyen

¹⁵² Ld: VÁRNAY- PAPP op. cit. 588p.

¹⁵³ Idézi: FODOR op. cit. 9.p.

¹⁵⁴ Ld: loc. cit. 9.p.

jellegű munkám, tevékenységem még minősülhet vidékfejlesztésnek, de a mezőgazdasági kedvezményeket már nem kapom meg rá.¹⁵⁵

A Római Szerződés mezőgazdasági szabályai a fentiekén túl, meghatározták a mezőgazdasági termelő fogalmának legalapvetőbb ismervét, a fogalom megalkotása nélkül azzal, hogy az ilyen termelő jövedelmének 50%-a mezőgazdasági termék előállításából származik.¹⁵⁶ A termelő tehát lehet östermelő, aki főfoglalkozás-szerűen látja el az agrártevékenységet, és lehet ún. kiegészítő gazdálkodást folytató mezőgazdasági termelő, aki hobbyszerűen végzi e területen a tevékenységét. A Római Szerződés által meghatározott fogalomba mindkét értelmezés belefér. A legfontosabb a termelő meghatározásánál az, hogy kik azok, akik mezőgazdasági tevékenységet végezhetnek. Erre nézve a később kialakuló KAP másik jellegzetes vonása az, hogy a közös elveknek megfelelően, tagállami szinten szabályozott strukturális támogatásait teljesen ellenkező szinten használhatja fel. A strukturális támogatás nagy östermelői állománnyal rendelkező, nettó támogatott mezőgazdasági jellegű dél-európai államokban a főfoglalkozású farmok védelmének, míg a nettó befizető, kevés főfoglalkozású farmert támogató Németországban a részmunkaidős farmok megerősítésének eszköze.¹⁵⁷

Az uniós szabályozás a termelő tekintetében csak a kereteket határozta meg. A részletszabályok a tagállam jellegzetes agrárszabályaiban nyernek jogi formát. A jogtudomány, és ezen belül kifejezetten az Európai Agrárjogi Egyesület (CEDR) tevékenységével megpróbálta koordinálni és megismerhetővé tenni a tagállamok ezen irányú tevékenységét. Ezzel foglalkozott a szervezet a 70-es évek végétől a 90-es évek elejéig.¹⁵⁸ A konferenciák eredményeit a terület kutatói magyar nyelven is publikálták. A legutóbbi e témában megjelent munkák különböző felépítésben tárgyalták e témát,

¹⁵⁵ GRIMM, Christian: *Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande?* Agrarrecht Januar 2001. 1-3.pp.

¹⁵⁶ A mezőgazdasági termelő uniós szintű pontosabb megfogalmazását a 160/1972-es Tanácsi Irányelv tartalmazza, erről részletesebben a 70-es évek agrár-struktúrapolitikai rendeletei című fejezetben foglalkozok.

¹⁵⁷ A közös agrárpolitika mellett, a tagállam agrárpolitikai érdekeinek fennmaradására idézi WALLACE op. cit. 145.p.

¹⁵⁸ Lásd: a CEDR alábbi dokumentumait- The Laws of Agriculture and Forestry and Problems of the Environment; Old and New methods of Regulating Markets; Legislative Measures to assist Agricultural Enterprises in Financial Difficulties In: *Agricultural Law in Europe; Reports of the XIV Congress in Salzburg 1987*; ISBN 3-631-421 47-8. Environmental Pollution and Agriculture - The Farmer as Victim and Defendant; The Judicial Regime of Limitations on Agricultural production In: *Reports of the III Symposium in Plymouth, 1986; Agricultural Law. Agricultural law and Legal Institutions Reports of the II Symposium in Chartres, 1985*;

Organisation of Agricultural Credit and the Legal Instruments for Financing Agricultural Business; New Agricultural Products and their Regulation in National and Community Law In: *Reports of the XII Congress in Ferrara, 1983*. The Law Concerning the Transfer of Agricultural Land and its Effect on the Size and Type of Farms; The Relations between Agriculture and Forestry In: *Reports of the XI Congress in Edinburgh, 1981*; ISBN 3-8204-7905-8. Rural Property and Agricultural Business; Agricultural Property, Agriculture and Forestry Business and the Environment; Rural Property and the Agricultural Business in relation to Land Ownership

Reports of the IX Congress in Valencia, 1977; ISBN 84-7479-043-3

vagy tematikusan, vagy intézmény centrikusan fogták össze a kérdést.¹⁵⁹ Az agrárjog tárgyát firtató jegyzetében, a korábbi publikációk eredményeit is felhasználva, *Fodor László* a következő összefoglaló ismérveit tárta fel a mezőgazdasági termelő meghatározásának

- Szakismeret- ez a mezőgazdasági tevékenység folytatásának is feltétele (a termelőnek birtoknagyságtól függetlenül mestervizsgával kell rendelkeznie Németországban, míg Dániában meghatározott birtoknagyság felett kell szaktanfolyammal, és legalább 2 üzemben végzett 3 éves farmvezetési jellegű szakmai gyakorlattal rendelkeznie),
- helyben lakás, mely jelentheti azt, hogy a farmon kell élnie, de a magyar gyakorlatnak megfelelően azon a településen való lakást is, melynek határában a termőföld található,
- az élethivatásszerű tevékenység, melynek központi szabályozása a fent említett szabály, mely az árbevétel 50%-ában határozza meg a mezőgazdasági tevékenység arányát.¹⁶⁰

A mezőgazdasági termelő, mind a piaci, mind a struktúrapolitika alapfogalmává válik, és a tagállamok szabályozását orientálva a közös mezőgazdasági struktúra fejlesztésének alapjait rendező 1972-es rendeletek finomítják e fogalom jelentését, de ennek szabályait a rendeletekkel részletesebben foglalkozó alfejezetekben kívánom kifejteni.

2.3 A Stresai konferencia

A Közös Agrárpolitika céljainak meghatározása után még ugyanabban az évben a mezőgazdasági miniszterek Stresai Konferenciáján megalkották, a KAP és a közös agrár-piacpolitika alapelveit, kijelölve ezzel a Római Szerződésben megszabott átmeneti időszak teendőit is.

Az agrárpolitika alapelvei:

A Közös Agrárpolitika alapelvei tehát a következők:

- *A piac egységének elve*

A Római Szerződésben létrehozott, egyre bővülő területet a szerződés megalkotói egységes piacnak tekintik, és így is irányítják. Az egységes piac elvéből következik, hogy a céloknál leírtaknak megfelelően az Unión belüli kereskedelembe nincs belső korlátozás, a vámokat megszüntetik, az áru szabadon áramlik, a piacot közös piaci szervezetekkel irányítják, egységesítik a piac külső szereplők elleni védelmét, és egységesítik a mezőgazdasági termelés minőségét meghatározó szabályokat, a hatósági eljárásokat, a növény- és állategészségügyi előírásokat, és stabil elszámolást biztosító valutaárfolyamokat jelent.

¹⁵⁹ PRUGBERGER Tamás: *Reflexiók „A termőföldről szóló 1994. évi LV. tv 6.§-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében” c. fórum cikkhez*, In: Magyar Jog 1998.évi 5 szám 35-42. pp. valamint BURGERNÉ GIMES Anna: *Földhasználati és földbirtok-politika az európai unió országaiban*, Statisztikai Szemle 1998. évi 4-5 szám, 1998.évi 6-7 szám SÜVEGES Márta: *Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai* in: Hamar Anna (szerk.): *Agrárátalakulás Magyarországon a '90-es években* I. kötet Szolnok 1999. 25-112.pp.

¹⁶⁰ FODOR László: *Az agrárjog tárgya* I., In: *Előadásvázlatok Agrárjogból* Debrecen, 2004. In: http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agrarjog_eloadasok_I.doc 11-12.pp.

- *A közösségi preferencia elve*

Az elv tartalma jórészt fedi a piac stabilizálással kapcsolatos célkitűzést. A Közös Agrárpolitika alkalmazása során előnyben kell részesíteni a saját országból származó termelőket, és a Közösségen belüli termelőket. E védelem eszközei a fentebb kifejtett vámok, lefölözések és exporttámogatások voltak.

- *A pénzügyi szolidaritás elve*

Azt jelenti, hogy meg kell teremteni azt a közösségi pénzügyi keretet, amelyből a közösségi agrárpolitika két meghatározó eleme finanszírozható. A KAP már kezdetektől fogva kettős, strukturális, és piacpolitikai célokat szolgált. Ezért lett a finanszírozására létrehozott pénzügyi eszköz neve Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, (a továbbiakban EMOGA) melynek nagyobb része- a garancia rész- a piaci támogatásokat, míg kisebb része az agrárstruktúrák átalakítását szolgálta. ¹⁶¹

A konferencián kezdődött meg az a folyamat, mely az átmeneti szabályok alkalmazása mellett megalkotta a piacpolitika és a struktúrapolitika intézményeit és sajátos szabályait. A piacpolitika nem tartozik e dolgozat tárgyához, de alapelvei kiemelését érdemelnek

A piacpolitika alapelvei:

- az agrárpiac központi szabályozó eleme: az ár,
- meg kell teremteni a kapcsolatot a struktúrapolitika és a piacpolitika között,
- egységes agrárpiac létrehozására van szükség,
- piacvédelem,
- pénzügyi alapok létrehozása. ¹⁶²

A stresai nyilatkozat jövőbe mutató tervei között megtalálunk néhányat, melyeket a legújabb, e témában megjelent irodalom elvlaszt a piacpolitika elveitől, és sajátosan struktúrapolitikai elvekként definiál. ¹⁶³

- javítani kell az agrárstruktúra összetételén, hogy beilleszthető legyen a mezőgazdaság a nemzetgazdaság egészébe,
- a mezőgazdaság a nemzetgazdaság és a társadalom lényeges tényezője,
- fokozni kell a családi gazdaságok szerepét, és versenyképességét.

Az első elv célja alapvetően egy angol típusú történeti fejlődés során kialakult mezőgazdaság megteremtése volt. ¹⁶⁴ Az átalakulás lényege, hogy a szerves fejlődést meg lehetne gyorsítani, ha csak a vállalkozóvá válás útjára lépő családi gazdaságok számára tennénk lehetővé a közös agrárpolitika kereteiben fejlesztés célra hozzáférhető támogatások elérhetőségét.

Ezen elvvel szorosan összefügg a harmadik elv. Az európai agrárfejlődésekben egy a közös, hogy a munka kerete továbbra is a vállalkozó és családfő által irányított család,

¹⁶¹ DR. KURUCZ Mihály: A Közös Agrárpolitika létrehozása: stresai konferencia tevékenysége In: *Az Európai Agrárjog Alapjai* ELTE Jogi Továbbképző Intézet Bp. 2003. 15- 17.pp.

¹⁶² KENDE Gyula: *Európai közjog és politika* Ozirisz-Századvég, 1998. Budapest 112-118.pp. 560p.

¹⁶³ FODOR László: Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája In: *Előadássorozatok Agrárjogból* Debrecen, 2004. In: http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agrarjog_eloadasok_IV.doc 37-40.pp. 2005.02.25.

¹⁶⁴ OLAJOS István: A kapitalista agrárfejlődés modelljei- In.: *Csák Csilla: Agrárjog I. kötet* Bíbor kiadó, Miskolc, 2004. 30.p.

ahol a család és a vállalkozás bevételei összefonódnak. A vállalkozáson belüli munkamegosztás családi munkamegosztáshoz hasonlít. A családi gazdaságon belüli munkavégzés azonban ekkor még nem elismert kereső foglalkozás. A családon belül végzett munka társadalmon belüli elismertségét úgy lehet a legjobban emelni, ha beemeljük a családi munkában osztozókat a saját jogon társadalombiztosítási ellátásban részesülők közé.¹⁶⁵

A második fent említett elv majd a vidékfejlesztéssel válik ténylegesen meghatározó elemmé az agrárpolitikán belül. Ez a mezőgazdaság lényeges társadalom fenntartó funkciójára hívja fel a figyelmet. Ahhoz, hogy ezt a funkciót az Európai Unióban elismerjék, kellett a regionális politika több cikluson át történő fejlesztése, valamint a környezetpolitika fejlődése, amely kiváltotta ezen intézkedéseket.

A stresai alapelvek után a 12 évesre duzzadt átmeneti időszak lejárta után kialakultak az agrár piacpolitika, majd a felemásra sikerült Mansholt - terv kihatásainak következtében a struktúrapolitika, és az ezekre épülő jogrendszer közös szabályai.

2.4. A Mansholt terv

Az agrárpolitika fejlődésének következő nagy fázisa az 1960-as évek második felében kezdődött, mikor a Közös Agrárpolitika addig kialakult rendszerét –mely ekkor még csak piacpolitikai, és ott is piacszerkezeti szabályokat tartalmazott- komoly bírálatok érték. Az ártámogatásokkal szemben a piacra jutás közvetlen elősegítésére, és a modernizációra helyezték a hangsúlyt. Az Európai Közösségben, ekkor megközelítőleg 10 ha között mozgott az átlagos birtokméret, közel a lakosság 20%-a mezőgazdasági tevékenységet folytatott, és a piaci támogatásokból adódó legfontosabb adottságként a legnagyobb farmok (melyek közül az 50 hektárnál nagyobbak aránya 5%-közül mozgott) kapták a támogatások zömét.¹⁶⁶ A reform fő célja a támogatások egyenletesebb, igazságosabb elosztása volt, a generációváltás, és vállalkozó típusú családi gazdálkodó elősegítése volt. A Mezőgazdasági Bizottság referense- Sicco Mansholt névével fémjelzett tervet, melyet „Memorandum a mezőgazdaság reformjáról” elnevezés alatt adta ki az Európai Bizottság 1968-ban. Ennek lényege:

- a termelés helyett a termelékenység fokozása
- az agrártermelés addig tetemes költségeinek csökkentése
- a farmstruktúra modernizációja (a korábbinál nagyobb, gépesítésre és korszerű mezőgazdasági technológiák fölhasználásra alkalmasabb farmok kialakítása)
- a mezőgazdasági munkaerő létszámának csökkentése (5 millió ember vált volna feleslegessé: 4 millió nyugdíjba ment volna, 1 millió pedig más foglalkozást választott volna).¹⁶⁷

¹⁶⁵ A családi gazdasági jellemezésére lásd bővebben: SÜVEGES: Az agrár üzemformák.... op. cit. 35. p.

¹⁶⁶ DR. RÉTI Mária: A Közös Agrárpolitika viszonya a többi közösségi tevékenységhez In: Vass János (szerk): *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 213-222.pp.és DR. RÉTI Mária: A közös Agrárpolitika válsága, reformok In: Vass János (szerk): *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 222-225.pp.

¹⁶⁷ HANTÓ Zsuzsa: *A vidékfejlesztés jogi szabályozása az Európai Unióban* 94. pp. In: <http://www.law.klte.hu/tansegedletek/HZSjegyzetVidekfejligisab.rtf> 2004. 09. 24.

A terv egyszerre jelölte meg a családi munkaerővel dolgozó és kellően gépesített, intenzív farmrendszer kiépítését, az önellátásra és piaci versenyre képtelen kisbirtokok felszámolását. Egyszerre irányult tehát a korszerűtlen kisbirtok, és a bér munkával dolgozó, hatékonyságát a felhasznált munkaerő nagy számának köszönhető nagybirtok felszámolására.

A Mansholt terv szerint a közvetlen támogatásokat olyan gazdaságokra kellett volna korlátozni, ahol a meghatározott időszakban legalább két teljes munkaidőben dolgozó munkaerő évi 2300 órát teljesít. Minden üzemre egyedi fejlesztési tervet kellett volna kidolgozni.

A fogadtatás több, mint kedvezőtlen volt. A lobbyszervezetek beindították érdekérvényesítő mechanizmusukat, és a reformban meghatározott célok zöme már nem került be a végrehajtásukra született rendeletekbe. A struktúrapolitika, és ennek különböző formái azonban az agrárpolitika integráns részévé váltak. A agrár-struktúrapolitikai jogszabályokat két részre oszthatjuk: az általános, minden területre kiterjedő, de keretjellegű intézkedésekre, melyeket *Hantó* szerint horizontális, és az egyes régiókra meghirdetett intézkedésekre, melyeket vertikális struktúrapolitikaként határozhatnak meg.¹⁶⁸

A modernizálás direktíváit a Miniszterek Tanácsa 1972-ben fogadta el. A piacpolitikával szemben a támogatás egysége itt a farm, melynek méreteit nem, csak hatékonyságát, infrastrukturális felépítését, és marketingstratégiáját értékeli. Területenként szelektált fejlesztési programokkal bizottsági forrásból, a regionális politikáról szóló alfejezet utolsó részeként részletesen jellemzett agráralapokból, illetve a bankok által nyújtott hitelek átvállalásával segítették a farmok modernizációját. A gazdaságok területének növekedésével járó munkaerő felszabadítást a korengedményes nyugdíjrendszer elősegítésével, és átképzési programok beindításával kompenzálták.

2.5 Az 1970-es évek agrár-struktúrapolitikai irányelvei

2.5.1 A TANÁCS 1972. április 17-i 72/159/EGK irányelve a mezőgazdasági üzemek modernizálásáról¹⁶⁹

A mezőgazdasági üzemek modernizálását támogató 1972/159/EGK irányelv azokat a gazdákat támogatta, akik főfoglalkozásként folytatnak mezőgazdasági tevékenységet, szakmai képzettséggel rendelkeztek, és korszerűsíteni kívánták gazdaságukat egy hat éves időtartamra készített fejlesztési tervvel, valamint vállalták az évi nyitó és zárómérleg készítését, olyan könyvelést, melyből követhetők a vállalkozás eredményei. A zárómérleg mellé olyan jelentést kellett készíteniük, melyből kiderültek a mezőgazdasági vállalkozás általános jellemzői, az alkalmazott termelési tényező, a vállalkozás eszközkészletének növekedése. Az irányelv a főtevékenység fogalmának meghatározását és a szakmai képzettségi kritériumok megfogalmazását a tagországokra

¹⁶⁸ Ld: HANTÓ op. cit. 18.p.

¹⁶⁹ Council Directive 72/159/EEC of 17 April 1972 on the modernization of farms.

bízta. A tagállamnak a megalkotandó előírásban azonban ki kellett térnie arra, hogy a támogatás kiterjed-e azon üzemekre, melyeket nem természetes személyek tartanak fenn, amelyek nem természetes személyek tulajdonában vannak, és amelyeket részesműveléssel művelnek.

A terv benyújtásának feltétele a könyvelés vezetése volt. Fejlesztési terv benyújtásának további kritériuma az volt, hogy a gazdálkodó elérje, illetve megközelítse a körzetben élő nem mezőgazdasági tevékenységgel foglalkozók jövedelmét. Erre nézve a körzetben referencia üzemekké kijelölt átlagos gazdaság jövedelme, és fejlődése a meghatározó. A ráfordított, egy személyre számított munkaidő nem haladja meg az évi 2300 órát. A fejlesztési terv 6 évre készül. A tagállamoknak elsőbbségben kell részesíteni a termőföld megvásárlásakor, illetve az első állatállomány beállításakor azokat az üzemeket, melyek tulajdonosai a modernizálási programban nyertek. A modernizáláskor előnyben részesítették, és támogatást nyújtottak minden olyan elismert csoportnak, amelynek célja a mezőgazdasági üzemek közötti kölcsönös segítségnyújtás, a mezőgazdasági beruházások ésszerűbb közös hasznosítása vagy a csoportos mezőgazdasági tevékenység. Előnyben részesítik a tagosítással, és az öntözéssel megnövelt hatékonyságú üzemeket.

Az intézkedést 10 évre tervezték, az első 5 évben ún. félidei jelentést készített a Bizottság a Tanácsnak az elért eredményekről.

Az irányelvet a Tanács először 1976-ban módosította.¹⁷⁰ A módosítás lényege, hogy az előírányzott összegek költségeket nem fedezték, ezért az átlagos támogatást 1976-ban mintegy 20%-kal emelték. Az irányelv azért jelentős, mert először írta elő a modern mezőgazdasági üzemtől elvárt közgazdasági kötelezettségeket, melyek alapján a mezőgazdasági termelés volumene és felépítése mérhető. Az irányelv hatására az üzemi tervek készítése elfogadottá vált, és ennek gyakorlatát elsajátították a termelők. A rendelet legnagyobb hátulütője, hogy a legfontosabb szempontok, mint a mezőgazdasági főtevékenység fogalmának meghatározása továbbra is a tagállamok hatásköre maradt, így a különböző végrehajtási módok is nagymértékben eltértek az egyes tagállamokban, s az egységesítés elmaradt.

2.5.2 A Tanács 1972. április 17-i 72/160/EGK irányelve a gazdálkodás beszüntetését és a hasznosított mezőgazdasági területek strukturális fejlesztés céljára történő újraelosztásának ösztönzését szolgáló intézkedésekről¹⁷¹

Az irányelv célja, a mezőgazdasági tevékenység beszüntetésének ösztönzése volt a korai nyugdíjazással, valamint annak érdekében, hogy a felszabaduló földterületet újrahasznosítsák. A támogatás lehetett végkielégítés, amellyel a jogosultak új tevékenységbe foghattak. Az 55-65 év közötti főfoglalkozású gazdálkodók a terület arányában számított juttatáson kívül évjáradékra is jogosulttá váltak. A főfoglalkozású mezőgazdászokon kívül támogatást kaphatott az a személy, aki a házastársa halálával

¹⁷⁰ Council Directive 76/837 EEC of 25 October 1976 amending to Council Directive 72/159/EEC of 17 April 1972 on the modernization of farms Official Journal European Community No. 302th. A rendelet a mai napig hatályos legfontosabb módosításai: 1973, 1981, 1982, 1985, 1986 de ezek a módosítások lényeges változtatásokat nem tartalmaztak.

¹⁷¹ Council Directive 72/160/EEC of 17 April 1972 concerning measures to encourage the cessation of farming and the reallocation of utilized agricultural area for the purposes of structural improvement In: Official Journal European Community No. 96.th

vált fő foglalkozású termelővé, vagy aki 50%-os rokkanttá nyilvánítottak. A támogatás odaítélésében előnyt élveztek azok a tagállamok, ahol a mezőgazdaságban dolgozók aránya a 15%-ot meghaladja illetve a kivonandó terület 15 hektárnál kisebb. A támogatásban, annak legkisebb összegének erejéig azok is részesülhettek, akik segítő családtagként, vagy állandó bejelentett bér munkásként az adott gazdaságban dolgoztak, és társadalombiztosításukat folyamatosan fizették. Az irányelv a gazdálkodó, és az állandó bér munkás pontos fogalmának kimunkálását a tagállamokra bízta, de minimumként előírta a legalább 5 éves művelést a termelő, foglalkoztatást az alkalmazott vagy segítő családtag részéről, illetve azt, hogy a gazdaság jövedelmének 50%-ának mezőgazdasági tevékenységből kellett származnia.

A támogatás feltétele az volt, hogy a szabaddá vált földterület legalább 85%-át 12 évre bérbe adja, vagy fejlesztési tervvel rendelkező gazdálkodónak eladja a gazdálkodással felhagyó farmer, vagy tartósan kivonja a mezőgazdasági művelésből környezetvédelmi (fásítási) célokra, vagy földbirtok és struktúra racionalizálásával foglalkozó szervezetnek adja el.

A Bizottság az intézkedéscsomag megvalósítását 10 évre tervezte. A tagállamoknak el kellett küldeniük a Bizottság részére a megalkotandó törvényeket és rendeleteket, valamint a program értékelését, erről a Bizottság az Agrárstrukturális Bizottsággal egyetértésben értékelést készített, majd a Tanács elé terjesztette.

A vállalkozások átadása és a korai nyugdíjazás 1997-ig állandó eleme maradt az agrár-strukturálpolitikának, és a vidékfejlesztési rendeletben is találkozhatunk vele. Az eredeti céljaitól eltérő jogpolitikai indokkal ugyan, de folyamatosan az újabb generációktól várták a nagyobb hatékonyságú agrárpolitika megteremtését, és a farmátadás kiemelt cél maradt.

A program finanszírozása társfinanszírozás, melyből az EMOGA orientációs részlege 25%-ot, a kedvezőtlen adottságú területeken 65%-ot térít.¹⁷²

2.5.3 A Tanács 1972. április 17-i 72/161/EGK.sz. irányelve a mezőgazdasági tevékenységet végző személyek számára nyújtandó szociális és gazdasági tanácsadás biztosításáról és az általuk elsajátítandó szakismeretek megszerzéséről¹⁷³

Az irányelv a szakmai képzettség továbbfejlesztését célozta mind a mezőgazdasági tevékenység végzéséhez szükséges szakképzettség, valamint az azzal történő felhagyáshoz szükséges képzettség megszerzése céljából. Az irányelv célja a megfelelő tanácsadó szolgálatok kialakítása, az ezekhez szükséges szakemberképzés beindítása, valamint a gazdálkodók megfelelő továbbképzése volt. Az irányelv az ilyen oktatási központok első, és legfontosabb feladatává a tanácsadók képzésének megszervezést tekintette. A tanácsadóképzés 3 fő kérdéskört ölelt fel, a humán és gazdasági, a régió

¹⁷²A kedvezőtlen adottság az irányelv szerint: a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya a közösségi átlagtól magasabb, a foglalkoztatottak aránya a nemzeti átlagtól alacsonyabb.

¹⁷³ Council Directive 72/161/EEC of 17 April 1972 concerning the provision of socio-economic guidance for and the acquisition of occupational skills by persons engaged in agriculture Official Journal Of European Community. No. 96.th

adottságaira vonatkozó, illetve a jog- és társadalomtudomány területeit. A tanácsadóknak át kellett látni az adott gazdaság fejlesztési lehetőségeit, a fejlesztés hatásait a régióra, és pontos tanácsot kellett tudni adni a hozzájuk forduló termelők részére a tekintetben, hogy fenntartható-e az eddig folytatott termelés, más körülmények között, esetleges szerkezetváltoztatással eredményesebbé tehető volt-e a gazdálkodás, vagy célszerűbb a gazdálkodással felhagynia a termelőnek.

Az oktatási központok második feladata az volt, hogy a mezőgazdasági vállalkozók számára képzéseket szervezzenek. E szervezett oktatás célja az eredményes vállalkozáshoz szükséges egyre bővülő szakképzettség megszerzése, és további információk nyújtása lett. E képzés történhetett az állami képzésekbe beillesztve, vagy e célra szervezett tanfolyamokon.

A harmadik feladat immár szociális vetületű: azon személyek átképzése, és a megfelelő ismeretek nyújtása a részükre, akik nem tudták gazdaságukat fenntartani, vagy a korengedményes nyugdíj lehetőségét választották.

A képzés, átképzés valamint a megfelelő színvonalon álló agrártermelés megszervezése kulcskérdés. A tevékenységhez szükségessé vált a gazdálkodási alapismereteken túl az előző irányelvekben meghatározott feladatok ellátásához egy olyan jellegű gazdasági és jogi alapismeret, mely folyamatos képzéssel fejleszthető. Képzési központok kiépítése segítette a mezőgazdasági tevékenység sokrétűbbé tételét, majd a vidékfejlesztésre történő átmenet megnyugtató kezelését. A regionális politikák kialakításával e rendszer azonban fokozatosan kikerült az agrárpolitika kizárólagos szabályozási köréből, és az európai szociális jog részévé válik. A továbbképzés azonban a vidékfejlesztés egyik preferált támogatási köre maradt a későbbiekben is.

2.5.4 A Tanács 1975/268 EGK irányelve a hegyi, dombvidéki, valamint elmaradott területeken folytatott gazdálkodásról¹⁷⁴

Az irányelvben már szerepet játszottak a Strukturális Bizottság és a meginduló regionális támogatások célkitűzései is.¹⁷⁵ Célja, hogy mérsékelje azokat a különbségeket, amelyek e területek termelőit érintik; kompenzációt azok a termelők kaphatnak, akik legalább 3 hektárnyi területet művelnek, minimum öt évig, összegét a tagországok határozzák meg a feltételek súlyossága szerint. A rendelet által megvalósítandó eredmény, mezőgazdasági vállalkozások értékesítési és feldolgozási tevékenységének fejlesztése, valamint olyan struktúrák kiépítése, mely jól illeszkedik a terület speciális adottságaihoz.

¹⁷⁴ Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less- favoured areas. Az említett irányelvet 950/97/EK tanácsrendelet helyezte hatályon kívül (az agrárstruktúra hatékonyságának javításáról).

¹⁷⁵ DR. HORVÁTH Gyula: A strukturális műveletek szabályozása In: Horváth Gyula: Regionális támogatások az Európai Unióban Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

2.6 A fejezet legfontosabb megállapításai

1975 és 1992 között növekedett a fiatal farmerek (35 év alattiak) aránya, Hollandiában pl. 32%-ról 42%-ra emelkedett. A 65 év feletti farmerek aránya csökkent mindegyik tagállamban. Viszont Dániában, Írországból és Portugáliában a nyugdíjas farmerek aránya meghaladja a 10%-ot.¹⁷⁶ A rendeletek alapján megalkotásra került számos olyan fogalom mely később a vidékfejlesztésben játszik komoly szerepet, mint a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági alkalmazott, a mezőgazdasági tanácsadó. Kialakult a mezőgazdasági képzés rendszere, megnevezte a Közösség azokat az alapvető kritériumokat, melyeket a közös agrárpolitika áldásait élvező termelőtől elvár, megszülettek a modern vállalkozóképzés szintjei, és kialakultak a szociális ellátás olyan formái, melyeket a kialakuló szociális jog, később általánossá tesz, átvesz.

A mezőgazdaságban maradó gazdáknak, hogy mérni lehessen a nekik szánt támogatások eredményességét, egységes statisztikai adatszolgáltatási rendszert vezettek be. A mezőgazdasági struktúrapolitika eredményeképpen megállapították azokat a területeket, melyek közösségi támogatás nélkül elnéptelenednének, mert a termelés feltételei nem kedveznek az adott ágazatnak.

Azonban a vitathatatlan eredmények ellenére a strukturális politika mindvégig orientációs jellegű maradt. Ez azt jelentette, hogy az egyes tagállamokban az üzemszerkezetre vonatkozó szabályok, és az ehhez szükséges közjogi szabályozórendszer döntő többsége megmaradt tagállami kézben, így csak nagyon kevés esetben valósulhatott meg az, hogy a Bizottság által irányított tényleges közös politikává fejlődjön ez a rendszer.¹⁷⁷

A mezőgazdasághoz kapcsolódó strukturális politika legfőbb erényei csak akkor kezdtek el kibontakozni, amikor a gazdasági ágazatok egészére nézve, a helyben leginkább megkövetelt fejlesztésekre koncentrálni kezdték el vizsgálni az ágazati fejlesztés ezen területét. E területekre nézve speciális támogatási rendszert vezettek be, mely egy új közös politika, a regionális politika alapjául szolgált.

¹⁷⁶ LD: HANTÓ op. cit. 8.p.

¹⁷⁷ E megállapításnak némileg ellentmond a Tanács 2079/92. EKG. sz. rendelete a mezőgazdasági strukturális támogatásokról. Azonban erősíti ugyanezen állítást, a rendelet alóli sok kivétel, és az eltérő tagállami gyakorlat hosszú sora. A rendelet részletes értelmezését lásd: OLAJOS István: *Az Európai Unió és Magyarország agrártámogatási rendszerének összevetése* In.: Gazdaság és Jog 1998. évi 3. sz. 12-14. pp.

3. FEJEZET: AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLIKÁJA, MINT A VIDÉKFEJLESZTÉS ELŐZMÉNYE

3.1. Az Európai Unió regionális politikájának kialakulása¹⁷⁸

3.1.1 A regionális politika kezdetei

A régiók gondolatának megjelenése a XIX. század regionális mozgalmaihoz köthető, azonban igazi jelentőségükre csak a II. világháború után kibontakozó globalizáció jelensége mutatott rá. Az 1970-es években ugyanis rájöttek, hogy a globalizáció negatív hatásai ellen a legjobban a régiók szintjén lehet védekezni. A regionális berendezkedés sok ország, így a szövetségi Németország, Spanyolország és Olaszország alapvető jellemzője. A regionalitás gondolata és gyakorlata a kisebb országokban nem vert gyökeret. A kivételt erősíti a közel 90 megyéből álló Franciaország, amely területi felépítésénél fogva minden ilyen jellegű kezdeményezést ellenzett, ezért kezdetben a régiók támogatása a meglévő közös politikák keretein keresztül valósult meg.

A támogatott politikák az Európai Szén- és Acélközösségen belül a leépülő szénbányászat, illetve acélgyártás német régióba áttelepült munkaerő átképzését szolgálta, valamint a már említett 72/161-es EK. irányelv szabályai alapján Olaszország déli részeiről északra vándorolt mezőgazdaságból kieső munkaerő lett a kedvezményezett. A két említett terület közül a munkanélküliek átképzését a Európai Szociális Alap, míg a mezőgazdasági munkaerő átképzését az EMOGA orientációs szekciója finanszírozta.¹⁷⁹

A korábban tagállamait tekintve homogén EGK a '70-es évekre meglehetősen heterogénná vált, amelynek elsődleges okai az EGK bővítése, illetve az ekkor kibontakozó gazdasági válság voltak. Az egyes nemzetállamokon belüli nem túl nagy regionális különbségek már a 6-ok szintjén is számottevőek voltak. Mindez jelentőssé vált a fejlett hazai regionális politikával rendelkező Nagy-Britannia, a fejletlen Írország és Dánia csatlakozásával, amely ország kormányának véleménye szerint az egész gazdasági közösség legfőbb érdeke a regionális különbségek eltörlése.¹⁸⁰ A régiók fejlesztése azonban nem egyezett az EGK-ban hangadó országok érdekeivel. Francia vélemény szerint ez a kérdés az Európai Fejlesztési Bank keretei között is elintézhető, német vélemény szerint a mezőgazdasági struktúrapolitikába kellene először eszközöket fektetni. A kérdést előtérbe helyező Nagy-Britannia az olajár robbanás hatására nem ragaszkodott mereven az álláspontjához, de az új politikából támogatást remélő olasz és ír álláspont hajthatatlansága miatt mégis létrejött az Európai Regionális Fejlesztési Alap

¹⁷⁸ SZILÁGYI János Ede: A magyar SAPARD Hivatal szervezésének tanulságai Bíbor Kiadó Miskolc, 2003
Az Állam-és Jogtudományi Kar Díjnyertes TDK dolgozatai Tom.1 Fasc.7. 334-446.pp.

¹⁷⁹ HORVÁTH Gyula: Regionális eszközök politika nélkül In: HORVÁTH op. cit. 9.pp.

¹⁸⁰ A legfejlettebb tartomány- Hamburg és a legfejletlenebb Calabria -közötti különbség mintegy ötszörös volt.

(ERFA), és a Regionális Politikai Bizottság, amibe a tagállamok 2-2, a Bizottság 1 tagot delegál. A létrejövő szervezet első feladata a nemzeti kvóták elosztása lett.¹⁸¹

A mezőgazdasági struktúrapolitika intézkedéseinek nagy része beleillett az új politika rendszerébe is, tehát a struktúrapolitikában meghatározott támogatási programokat az alábbi rendszerben finanszírozták. A mezőgazdasági struktúrapolitika egy közös, minden ágazatra kiterjedő struktúrapolitika része lett, egyúttal a Közös Agrárpolitika keretein belül maradt.¹⁸²

Az új politika első biztosa a brit George Thompson lett. Az ő egyik legfontosabb intézkedése, hogy felmérte az EGK területei különbségeit, a régiók közötti differenciák okait, és körvonalazta a regionális politikák céljait. Ekkor jelentek meg a regionális politika olyan alapelvei, mint az addicionalitás, a koncentráció és a koordináció. A jelentésben meghatározta a támogatandó régiókat és a régiókhoz tartozó lakosságot, amely a Közösség közel 1/3-ára terjedt ki.¹⁸³

A közös regionális politika azonban az első évtizedben inkább a közösség által dotált tagállami regionális politikának volt tekinthető. Az addicionalitás elvét a tagállamok úgy értelmezték, hogy a befizetett pénzekből minél nagyobb hányadot kell visszaszerezniük. Az első reformlépés 1979-ben kezdődött, mikor a Bizottság javaslatot tett a támogatási összegek 13%-ának nemzeti kvótákon felül felosztására azon régiók között, melyek az EGK közös politikái révén kerültek hátrányosabb helyzetbe. Azon elmaradt régiók, ahol a belső migráció miatt a jobban fejlődő régiókba vándorolt a lakosság, pl: Calabriából Észak- Olaszország ipari körzeteibe.¹⁸⁴ A végső döntés a Bizottság előterjesztéséből az erre szánt keretet 5%-ra mérsékelte, de lehetőséget nyújtott a határokon átnyúló együttműködések, és a hanyatló ipari térségek támogatására. E kerettel immár az Európai Bizottság rendelkezett, és az ő ellenőrzése alatt épült be az ERFA elosztási folyamatába.¹⁸⁵

A regionális politika első átfogó értékelése 1984-ben következett be. Az értékelésben a Bizottság bírálta a tagállamok regionális politikáját, megállapította az ERFA rugalmatlanságát, és a tagállami, valamint a közösségi programok összehangolatlanságát. A cél a közösségi programok növelése volt, ami 1984-re elérte az erre a célra szánt költségek 12%-át, a tagállamok inntől kezdve nem fix összegre kaptak, hanem a regionális célok megvalósításának függvényében egy felső és egy alsó határ között mozgott programjaik finanszírozásának mértéke. A harmadik jelentős lépés az egyéni pályázatok helyett a közösségi és a tagállami finanszírozás

¹⁸¹ A tagállamok közül Olaszország 40%-al, GBR- 28%-al, Franciaország 15%-al, Németország és Írország 6%-al, a többi tagállam 2%-os részesedés alatt szerepelt.

¹⁸² RÉTI: A Közös Agrárpolitika viszonya.....op.cit.223.p.

¹⁸³ KOVÁCS Teréz: A regionális politika In.: *Vidékfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.151.pp.

¹⁸⁴ Forman Balázs szerint a regionális politika első két évét értékelő Mc.Dougall jelentés már javaslatot tesz a regionális politika súlyának drasztikus, 22%-ra történő emelésére FORMAN Balázs: A közösségi regionális politika 1957-1999 között In: *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai* Interpress Kft. Budapest, 2003. 341-348.pp.

¹⁸⁵ WALLACE -WALLACE- ALÉN- ANDRÁSSY György (ford): Strukturális Alapok - In: *A politikák születése az Európai Unióban* -Studia Europea JPTE Európa Központ. 262.p.

programszerűsége.¹⁸⁶ E lépés talán a legjelentősebb volt, ugyanis a programokat vetették össze egymással, és mind a tagállami, mind a közösségi keretből csak azok a régiók részesülhettek, ahol a programban feltárták a helyi legfontosabb problémákat, és alternatív megoldásokat vázoltak a problémák megoldására.

3.1.2 A regionális politika kiterjesztése és reformjai

3.1.2.1 A regionális politika reformjának első szakasza (1988-1991 között)

A reformfolyamat 1988-ban kezdődött. A legfontosabb cél, hogy egységesebb piacot tudjanak létrehozni. Az egységes piac alapvető feltételének pedig, a gazdasági kohéziót tekintették.

A strukturális alapok 1988-as reformjának 3 alapvető célja volt:

- a strukturális politikának tényleges gazdasági hatásokat kiváltó eszközzé kell válnia,
- a tagállamokat hosszú távú programok keretében kell támogatni,
- a programokban résztvevők, valamint a résztvevők és a hatóságok között partnerkapcsolatokat kell kiépíteni.

A reform során érvényesülő szervezési elvek:

- Szubszidiaritás és decentralizáció- (A különböző jogállású vidéki közösségek önálló mozgásterét a vidéki, a tagállami és a közösségi források összehangolásánál.)
- Partnerség (A tulajdonosi, ágazati szervezetek a terület fejlesztésére hatást gyakorló döntésinek intézményes koordinálása.)
- Koncentráció és adicionalitás (Jól elhatárolható költségvetési és azon kívüli forrásfelhasználás, melyek valamely gazdasági ágazat fejlesztését szolgálják.)¹⁸⁷

Az 1988-as reform során az egyedi projektfinanszírozást felváltotta a programfinanszírozás, az 1988-ban élő három alap között megnőtt az együttműködés, és a tényleges kedvezményezettek a leginkább rászoruló régiók lettek.

3.1.2.2 A regionális politika reformjának második szakasza (1991-1999)

A reform következő állomása a már említett Egységes Európai Okmányhoz (a továbbiakban EEOK) kötődik, mely már 1988-ban megjelent politikai dokumentumokban, de csak 1991-re lett belőle valóság. A reform 4 fő célra osztható:

1. A közös költségvetés megreformálása
2. A strukturális alapok növelése
3. Az agrárpolitika költségeinek csökkentése

¹⁸⁶ Az 1984-es reformról szól WALLACE: A strukt. op.cit 262.p és HORVÁTH op.cit. 18.p.

¹⁸⁷ DR. HORVÁTH Gyula: A strukturális műveletek szabályozása In: Horváth Gyula: *Regionális támogatások az Európai Unióban* Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 20-21.pp.

4. A „saját forrás” költségvetési rendszer átfogó reformja¹⁸⁸

A Maastrichti szerződés adott felhatalmazást a fejezet bevezetőjében említett elvek alapján a Strukturális Alapok új tagját - a Kohéziós Alap létrehozására,¹⁸⁹ mely környezetvédelmi és infrastrukturális programokat támogat. Mindez történt azért, mivel az új országok csatlakozásával olyan nagymértékben megnöttek a Közösségen belüli különbségek, hogy őket külön is kellett támogatni. Ezért az 1993-ban létrehozott Kohéziós Alapból a programozás első szakaszában Írország mellett a nyolcvanas években csatlakozó Görögország, Portugália és Spanyolország részesülhetett.¹⁹⁰

A maastrichti változások megváltoztatták a támogatások rendjét. A Bizottság ismét a tagállamokra bízta a feladatok zömét, így a nemzeti regionális tervek elkészítését, az egyeztetést a célcsoportokkal, a közösség egészére kiható követelményekkel való összhang megteremtését, (a környezetpolitika, valamint a tagállami és a közösségi támogatások összehangolását, ugyanis csak a ténylegesen az uniós átlagtól elmaradottabb régiók támogatása nem sért verseny szempontokat).¹⁹¹

Meghatározták a Közösségtől igénylendő kiegészítő eszközöket, ezen eszközöket összehangolják, és összpontosítják a kevésbé fejlett térségekre. A versenyjoggal való összehangolás a támogatások meghatározásának lényeges szempontjait munkálta ki.

- Az un. felső határ elve azt jelenti, hogy ha a Bizottság kivételt nem tesz, a létrehozandó érték 75%-ánál nagyobb rész nem származhat közösségi pénzből.
- A regionális sajátosságok: nem adható támogatás egy tagállam egész területére, a támogatott terület földrajzilag és számszakilag körülhatárolható, csak tényleges fejlődést szolgáló projektek támogathatóak, a támogatás intenzitása a megoldani kívánt probléma akutt voltától függ.
- A regionális támogatásoknak akaratlanul is vannak szektorális kihatásai. A közös finanszírozási arány sem haladhatja meg a 75%-ot.
- A támogatandó területnek kirívóan alacsony életszínvonalúnak, vagy foglalkoztatási gondokkal küzdőnek kell lennie. Ez az összehasonlítás nemzetállami alapú, de a terület fejlettség nem lehet magasabb az uniós átlagos GDP-jének 75%-ánál.

Ezen utolsó versenyjogi probléma elvezet a következő megoldandó feladatig, a térségi elhatárolásig.

A térségi elhatárolás a regionális politika egyik legfontosabb kérdéseként

¹⁸⁸ A fent említett program, pontos címe: Egységes Okmány: új határ Európa számára- Ismerteti: KOVÁCS: A regionális.. op. cit. 153p.

¹⁸⁹ A Kohéziós Alapot a 1164/94/EK rendelet hozta létre.

¹⁹⁰ HORVÁTH Zoltán: *Strukturális Alapok, Kohéziós Alap és az Előcsatlakozási Alapok* FVM továbbképzésre készült jegyzet Bp. 1999. 56. p.

¹⁹¹ A versenyjog a RSZ 87.§ (3) bekezdés c, pontja alapján engedélyezhet regionális támogatásokat bizonyos gazdasági területek támogatásai között szerkezetátalakításra, új foglalkoztatásra adhatók. A regionális segélyeknél általában figyelembe kell venni a következő elveket: felső határok, transzparencia, regionális sajátosságok, a regionális és szektorális hatások összehangolása, felügyelt. Kifejtése a szövegben. In: RADNÓCZY Zsolt: *Az EU támogatási felügyeletének anyagi jogi kérdései* In.: *Támogatások az Európai Unióban -A közösségi és a tagállami támogatások jogalapja, az összeegyeztethetőség és a jogvédelem kérdései* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 200-203.pp.

jelentkezett, ugyanis meg kellett állapítani azt a statisztikai szabályozórendszert, mely hasonló nagyságú területekre juttat támogatásokat úgy, hogy figyelembe veszi az adott ország közigazgatásának rétegezettségét, és a centralizáltság mértékét. E rendszer lesz a mérvadó az egyes térségekben lejátszódó gazdasági folyamatok elemzésekor, és ezek a térségek jelentik a programozási finanszírozási és fejlesztési feladatok kereteit.

Ez az egységes regionális statisztikai egységekre való osztás az 1988-as reformmal kezdődött, a NUTS I, NUTS II, és NUTS III térségek elhatárolásával, és mára a statisztikai rendszerek száma elérte az ötöt.¹⁹²

Lényeges képet ad a megváltozott regionális politika szerkezetéről, ha megnézzük, hogy a támogatási célkitűzések az 1988-tól 1999-ig terjedő reform után a NUTS mely területére terjedt ki:

1. Az elmaradott fejlettségű területekre, ahol a terület átlagos GDP-je nem éri el az Unió átlagos értékének 75%-át. E területek a NUTS II-es kategóriába tartoztak és az első programozási időszakba e célkitűzésekből támogatott államok: Görögország, Írország, Spanyolország és Portugália régiói. Ez a célkitűzés a klasszikus regionális politika. Az 1993-as reform e célkitűzésből támogatandó területeket jelentős mértékben kiterjeszti. A kiterjesztés főbb kedvezményezettjei Németország új tartományai, és a legkevésbé fejlett angol, francia, belga és holland tartományok, melynek elmaradottsága csak viszonylagos és nem felelnek meg a 75%-os általános kritériumoknak. A kiterjesztésre azért került sor, mert a regionális politikát finanszírozó államoknak meg kellett indokolni saját választóik előtt is kézzel foghatóan, mit profitál az ő országuk ezen közös politika meglétéből.

2. A hanyatló ipari területekre, és határvidékekre, ahol a munkanélküliségi ráta 50%-kal magasabb az átlagnál, ahol programokat dolgoztak ki a hanyatló területek termelésének helyreállítására. E területeknek meg kell felelni az általános támogatási kritériumoknak, vagy a fejlettebb régiók közül az első célkitűzéssel szomszédosak, és komoly ipari leépítés várható. Az 1993-as reform következtében támogatottá váltak újjáéledő ipari területek, városok, és halászati térségek. E területek végleges jegyzékét 1994-ben hagyták jóvá, minden tagállamban találtak ilyen területeket. E célkitűzéshez kapcsolódó közös politika a szociális politika.¹⁹³

3. A hosszú távú munkanélküliség kezelésére, ezen belül a fiatalok munkanélküliségének megoldására hozták létre, és bármely régió megpályázhhatja. A célkitűzéshez kapcsolódó politika a szociális politika.

4. A dolgozók felkészítésére a technikai változtatások fogadására. Ezt akkor lehet bármely területnek nyújtani, ha az ipari foglalkoztatottak számában hirtelen nagymértékű csökkenés következik be, zömében a dolgozók hiányos ismeretei miatt. E célkitűzéshez az ipari, oktatási és szociálpolitikák kapcsolódnak.

5. A mezőgazdasági szerkezet átalakítására,

5/a ezen belül a CAP reformjára. Ha a CAP reform jelentős számú farm megszűnésével jár (ugaroltatás, kvóták), amely a tulajdonosokon kívül jelentős

¹⁹² NUTS- Nomenclature of Territorial Units for Statistics a jelenleg hatályos szabályait az 1260/1999-es rendelet adja meg, ezek alapján megkülönböztetünk makrorégiókat (NUTS I, Mezőregiókat (NUTS II, és NUTS III) és fejlesztési körzeteket(NUTS IV. NIUT V.) A tagállamok saját területeiket általában a NUTS II. rendszerbe sorolják be, kivéve a szövetségi államokat (NUTS I.). A megyék alkotják a NUTS III. egységet a NUTS IV. egység a járás vagy a kistérség, a NUTS V. pedig a település.

¹⁹³ A támogatási kritériumokra ld: RADNÓCZY op. cit.

foglalkoztatotti kört érint. Ez sem kapcsolható meghatározott területhez, és az agrárpolitikán túl a szociálpolitikára is van kihatása.

5/b valamint azon NUTS 3 kategóriába tartozó vidéki térségek támogatása irányultak, melyekben a mezőgazdaság magas foglalkoztatási aránnyal bírt, az agrárjövödelmek szintje alacsony volt, illetve alacsony, vagy csökkenő tendenciát mutatott a népességük. Másodlagos szempontként figyelembe vehető a kedvezőtlen fekvés és az elnéptelenedés. E kritériumokból 1993-tól prioritást nyer az 1 főre jutó GDP, mint a fejletlenség meghatározó kritériuma, valamint a további kategóriák közül (magas mezőgazdasági foglalkoztatás, alacsony agrárjövödelmek, alacsony, vagy csökkenő népesség) a támogatandó térségnek még kettőnek meg kellett felelnie. 1994-től megállapították a támogatandó területek végleges jegyzékét. A kapcsolódó politikák az agrár, majd vidékfejlesztési politika, valamint a szociálpolitika.

6. Az utolsó célkitűzés a nagyon alacsony népsűrűségű NUTS 2-es régiók támogatására.

E célkitűzés a skandináv országok, és Ausztria csatlakozása után jelent meg. A leglényegesebb szempont az volt, hogy a rászoruló, de a versenykritériumoknak nem megfelelő területek közül a skandináv országok északi, illetve Ausztria hegyvidéki területeit is fel lehessen venni a támogatandó területek közé.

A korszakban bekövetkezett jelentős változás a támogatási programozásban is kimutatható. A tagállam döntési kompetenciája és túlsúlya ebben az időben megszűnt, és a közösségi célkitűzések alapján támogatni kívánt tagállamnak, vagy régióknak a hatásvizsgálathoz hasonló komoly tervezést kellett végrehajtania a támogatások odaítélése előtt. E programokban kimutatható változásnak két alrészét különíthetjük el.

Az első, az általában kis lélekszámú, csekély összeget igénylő, viszonylag homogén régiókra¹⁹⁴ elég volt az Unió szintjén egységes programozási dokumentum elkészítése, ennek bizottsági elfogadása, tehát egy egységes döntés. Ezek alapján indulhattak a támogatási projektek.

A másik, jelentős döntést igénylő, akár az egész államra kiterjedő támogatási döntések meghozatalakor a következő úton kell végigmenni:¹⁹⁵

a) A jogosult zónák lehatárolása (NUTS rendszer illetve az adott célkitűzésbe tartozó programok elhelyezése a NUTS rendszerébe. Ez lényegében egyszerű jogalkalmazás.)¹⁹⁶

b) A tervek kidolgozása (Tagállamoknak a helyi regionális hatóságaikkal együtt, 4-6 hónap áll rendelkezésükre. A regionális hatóságok szerepe az állam felépítéstől függ. A tervezés során fel kell vázolni a fejlesztési kívánt terület társadalmi helyzetét, a fejlesztési stratégia leírását a nemzeti regionális, valamint az Uniótól igényelt források

¹⁹⁴ Francia tengerentúli megyék, és az angol Merseyside, valamint a holland Flevoland tartozik ide. Ld: HORVÁTH GY op. cit. 45.p.

¹⁹⁵ ÉLTETŐ Andrea- DEMENDY Nóra: *Spanyolország és Portugália az Európai Unió strukturális támogatási rendszerében* In: Külgazdaság, 2002. június. 38 - 58. pp.

¹⁹⁶ BONIFERT Donát: *A regionális gazdaságfejlesztési programok végrehajtásának intézményrendszere* In: Európai Tükör 2001. 6. szám 35-54. pp.

megjelölésével, illetve azokat hogy mely intézkedések élveznek prioritást.¹⁹⁷ Ezek után a tervekkel egyidőben nyújtják be a támogatási kérelmet, és a kapcsolódó programokat.)

c) A benyújtott nemzeti tervek megtárgyalása az Európai Bizottságban. A Bizottság a nemzeti tervek támogatott részeiből összeállítja a Közösségi Támogatási Kerettervet, amelynek keretében dönt azokról a programokról, melyek támogatandók.

d) Regionális Bizottságok felállítása a támogatott intézkedések végrehajtására. E regionális bizottságok két részből állnak. Egyrészt a támogatást meghozó, és a közösségi monitoringot lefolytató szervekből, másrészt a pénzt folyósító, un. kifizető szervekből.

e) Az EU végleges döntése a támogatásokról, a támogatások átadásának módjáról, valamint a támogatásokat kiosztó szervezet uniós akkreditálásáról.

f) Fizetés.

A kialakuló strukturális politika másik jellegzetességei a közösségi kezdeményezések voltak. Az eddig kifejtettektől eltérően itt a mezo- és kistérségek közvetlenül kapcsolódhattak a Bizottság által meghirdetett programokhoz, és maguk adják a finanszírozáshoz az önrészt. E programok részleteit általában pályázat formájában dolgozzák ki, és a ellenőrző hatóságok csak azt vizsgálják, hogy összeegyeztethetőek-e a kitűzött célokkal, a terület fejlesztési elképzeléseivel, valamint hogy megvalósíthatóak-e.

1988-1993 között sok ilyen közösségi kezdeményezést támogattak, viszonylag kisebb pénzügyi eszközökkel,¹⁹⁸ a következő időszakban sok kezdeményezést beszüntettek, de a megmaradt programok költségvetését felemelték duplájára, ami egyes támogatási fajtáknál akár a háromszorosa is lehetett.¹⁹⁹ Ezen időszakban néhány támogatási jogcímet összevontak, de néhány új is született.

3.1.2.3 A regionális politika reformjának harmadik szakasza (2000-2006)

A korszak bevezetője az 1996-ban elkészített kohéziós jelentés, mely értékeli az addigi regionális politika eredményességét. A jelentésből a strukturális politika eredményességéről felemás kép alakul ki. Elmondható, hogy az országok közötti különbségek a közös struktúrapolitika hatására csökkentek, de a régiók szintjére lebontva a csökkenés nem számottevő. Az új tagállamok felzárkóztatása, mint fontos regionális cél keretében elmondható, hogy a négy kohéziós ország lemaradása csökkent, nőtt a nemzeti jövedelem. Az országcsoporton belül azonban a növekvő az ír és a spanyol termelékenység nagy munkanélküliséggel párosul. A görög és a portugál modell jól kezeli a munkanélküliséget, ám nem nő a befektetett eszközökkel arányosan a

¹⁹⁷ Az 5/b. célcsoportra a 2081/93-as, a 3-4. célcsoportra a 2083/93-as rendelet fogalmazta meg a tervektől elvárt tartalmi követelményeket.

¹⁹⁸ Az INTERREG, REGEN, REGIS, EUROFORM, NOW, HORIZON, RECHAR, RESIDER, KONVER, RETEX, RENEVAL, LEADER, STRIDE, PRISMA, TELEMATIQUE, STAR, ENVIREG, VALOREN elnevezésű közösségi kezdeményezésekre összesen 6,3 milliárd ECU-t, majd Eurót költöttek.

¹⁹⁹ INTERREG II-REGEN, REGIS II, EMPLOYMENT, RECHAR, RESIDER, KONVER, RETEX, PORTUGAL TEXTIL, LEADER II., SME, PESCA, URBA, ADAPT, RESERVE elnevezésű kezdeményezések, összesen 13,5 milliárd Euró költségvetéssel. (In: HORVÁTH: A strukturális.... op, cit. 73.p.)

nemzeti jövedelem.²⁰⁰

A másik, már a változás előidéző dokumentum az AGENDA 2000, mely átalakítva a költségvetési struktúrát tovább növeli a strukturális kiadások arányát, és a gazdasági és társadalmi kohéziót az Unió legfontosabb feladatává teszi. (Bár a berlini csúcson elfogadott költségvetés a regionális politika erősödő szerepét nem tükrözi, ugyanis a támogatások számaránya változatlan marad.)²⁰¹

Az AGENDA 2000 alapján 1998 márciusában jelentek meg az új regionális irányelvek, melyek tovább árnyalják az 1999-ben vázolt támogatás rendszerét.²⁰²

- A versenypolitika egyre erősödött, így regionális támogatások csak akkor nem ütköznek versenyszabályba, ha a versenytorzító hatását indokolja a régió különlegesen elmaradott státusa, ha érzékeny iparágaknak nyújtják, és ha a támogatásnak megvan a regionális fejlesztő jellege, és több területre terjed ki.

- Csak olyan terület támogatható, ahol a népesség száma eléri a 100 000 főt, vagy ahol a népsűrűség 12,5 fő/km alatti, a támogatott térségek NUTS 3-as közepes nagyságú régiók legyenek, melyek területileg összefüggenek. Meg kell mutatni azokat az adatokat, melyek eltérést mutatnak a tagállam más régióihoz képest, és amivel indokolható támogatásuk. (Például: az aktív népesség és a munkanélküli népesség aránya, fiatalok, 45 felettiiek munkanélküliségi rátája, adóköteles jövedelem, GDP/fő, agrárnépesség aránya, infrastruktúra fejlettsége.)

- Az új cél: munkahely teremtő vagy termelő beruházás, melyhez kapcsolódó támogatás formája lehet segély, kamattámogatás, kedvezményes kölcsön, társadalombiztosítási terhek csökkentése, mérsékelt áron történő beszerzés. A támogatást a nettó értékén kell számolni, és az egyes támogatási céloknál eltérő mértékűnek kell lennie.

- A támogatás mértéke a legkedvezőtlenebb, az Unió átlagos GDP-jének 75%-át el nem érő területeken minimum 40 maximum 60%-os lehet. Ha e térségekben kis- és közepes vállalkozásokat támogatnak a mértéke 15%-kal nőhet. A nem kedvezőtlen területek finanszírozási aránya 10-20%-os, a kis és közepes vállalkozások plusz 10%-os támogatottsági arányt érhetnek el.

- A fent meghatározott támogatási arányoktól többféle pénzüsszegekből finanszírozott támogatás esetében sem térhetnek el.

- A támogatás, ha nem egy összegben érkezik, az adott évben ténylegesen átutalásra kerülő részében lehet beszámítani.

Az AGENDA 2000 után megváltozott Strukturális Alapokhoz tartozó célkitűzéseket az 1260/99/EK rendelet tartalmazza. Az egyes célkitűzéseket ez alapján a következőképpen summázhatnánk:²⁰³

1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók és egyéb fejletlen területek fejlesztési és strukturális kiegyenlítésének támogatása, (erre a NUTS 2 szintű régiók pályázhatnak).

2. célkitűzés: a strukturális nehézségekkel küzdő, a régióknál kisebb (gazdasági és szociális átalakuláson átmenő) területi egységek támogatása az ipar és a szolgáltatások

²⁰⁰ European Union: *Cohesion and Disparities*, 1996 Brussels, European Commission 1996.

²⁰¹ *Agenda 2000 For a stronger and Wider Europe*, Brussels, European Commission 1997.

²⁰² Guidelines of National Regional Aid Official Journal C-74 10 th March 1998.

²⁰³ LD: BUDAY-SÁNTA op. cit. 347- 349. pp.

fejlesztéséhez, (itt tehát NUTS 3 szintű régiókat támogatnak).²⁰⁴

3. célkitűzés: a munkaerő piacképességének és a foglalkozási viszonyoknak a javítása, (itt nem határozták meg a jogosult regionális területi egység nagyságát).²⁰⁵

A fent említett célokat alapvetően a négy strukturális alapról fedezik, ám a strukturális alapra fordított pénzeszközök egy részét a Bizottság saját hatáskörében, közösségi kezdeményezések révén osztja szét, lényegében az alapok által lefedetlen területekre koncentrálva. (Az AGENDA 2000 idejére megmaradt négy program: INTERREG: határokon átnyúló /régiók közötti együttműködésért, EQUAL: a nemzetek közötti munkaerő-piaci együttműködésért, URBAN: a városfejlesztés támogatása, LEADER: a vidékfejlesztés támogatása).

A Strukturális Alapok elnyerésének lényegi előfeltétele az, hogy az adott régióban az egy főre jutó GDP az EU átlagának 75%-a legyen. Kiemelendő továbbá, hogy az EU "pusztán" társfinanszírozást végez.

Az EU regionális támogatáspolitikáját sok szakember²⁰⁶ az Unió egyik legnagyobb vívmányának tekinti. Teszik mindezt azért, mivel ezen eszközök révén a regionális különbségek növekedése megállt és így bebizonyosodott az, hogy az Európai Unió, (mint kvázi állam) képes jelentős jövedelmeket újraosztani a leginkább rászoruló térségeknek. A regionális támogatáspolitikát így az európai integráció egyik erősítő tényezője lett.²⁰⁷

3.2. Az Európai Unió vidékfejlesztéshez kapcsolódó alapjainak jellemzése²⁰⁸

A regionális politika fent vázolt rendszerének megértéséhez mindenképpen szükség van a korszak pénzügyi alapjainak a jellemzésére is. Az alapok nagy része valóban a regionális politikák finanszírozását szolgálja, de mivel a később kialakuló vidékfejlesztés nem csak ezekre, hanem az agráralapra is épít, így ebben a fejezetben ezen alap részlegeiről is részletesen kell szólnom, előre vetítve azt, hogy ebben az időszakban ezen alap garancia részlegéből csak a közvetlen agrárkiadások voltak fedezhetőek, és később is csak az orientációs részleg számít strukturális alaprak.

²⁰⁴DR. KURUCZ Mihály: A Közös Agrárpolitika és a Regionális Politika In: *Az Európai Agrárjog Alapjai* ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest 2003. 78-79.pp.

²⁰⁵ KENGYEL Ákos: *Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között* (Külgazdaság 1999. október 60- 77. pp.

²⁰⁶ KENGYEL Ákos: *Regionális támogatások és a kohézió korlátai az Európai Unióban* In: Közgazdasági Szemle 1998. május 437-455. pp.

²⁰⁷ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* Magyar Országgyűlés, Bp. 1999. 207. p.

²⁰⁸ Lásd még: RADNÓCZY Zsolt: *Támogatási politika és támogatási programok* In.: *Támogatások az Európai Unióban -A közösségi és a tagállami támogatások jogalapja, az összeegyeztethetőség és a jogvédelem kérdései* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 40-42.pp.

3.2.1 Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot a közös agrárpolitika költségeinek finanszírozására hozták létre 1962-ben.²⁰⁹ Az alap, a kialakuló CMO-k finanszírozását szolgálta, ebből finanszírozták a struktúrapolitikai intézkedéseket, később az agrárágazathoz kapcsolódó regionális intézkedéseket is.

A legfontosabb, amit az alapról elmondható, hogy csak annyit költhet, mint amennyi bevétele van, tehát a tagállami költségvetésektől eltérően nem tervezheti hitelekre kiadásait.²¹⁰

3.2.1.1. Az EMOGA bevételei²¹¹

Az alapok jellemzését a kiadások és bevételek kettősségével jellemezhetjük. Mivel az agrárpolitika végig többet költött, mint amit hozott, célszerű a bevételek könnyebben megfogható részével indítani.

A./ A közös piaci szervezetek működéséből származó bevételek

Erről részletesen az egyes piaci szervezetek szabályai, valamint a 2026/97 EK Tanácsi Rendelet szól.²¹² A részletek ismertetése nélkül ide tartoznak a lefölözések, pótlékok, kiegyenlítő összegek, cukorilletékek.²¹³ E bevételek azonban már a kezdeti, az induláshoz szükséges költségeket sem fedezték ezért szükséges volt más bevételi forrás fele fordulni. E politika az uniós belső piac felé orientálta a tagállamok gazdaságát, ugyanis a saját volt gyarmataival intenzívebb mezőgazdasági kapcsolatokat fenntartó Nagy Britannia sokkal több vámot volt kénytelen befizetni az agrárpolitika első szakaszában, mint a nagyobb gazdasági súllyal jelenlévő Franciaország.

B./ A VAT²¹⁴ –ból származó bevételek

A hozzáadott értékadóból származó bevételek 1%-a 1980-tól²¹⁵ kiegészítették ezt a bevételt.²¹⁶ Ezzel a lépéssel az unió beavatkozott a tagállami adópolitikába, ugyanis ettől kezdve közvetlenül érdekelt lett abban, hogy az ezen adófajtából származó

²⁰⁹ A Tanács 25/1962/EGK rendelete.

²¹⁰ Lásd: WALLACE: *Strukturális.* op. cit. 234.p.

²¹¹ A bevételek ezen forrásaiból nem csak az EMOGÁT, de a többi alapot is finanszírozzák. A bevételi oldalt azonban célszerű az első alaponál leírni.

²¹² Az Európai Közösségeken kívüli országokból történő támogatott termékek behozatala elleni védeleméről.

²¹³ Ld: KOVÁCS: *Az agrárpolitika.* op. cit. 109.p.

²¹⁴ Hozzáadott értékadó, magyarul Áfa, melyet az új produktum után számíthat fel az aki ezt az értéket létrehozta, és az megvásárolt alapanyag után kell egy csökkentett értéket megfizetnie.

²¹⁵ Az adófajta angol rövidítése VAT, a magyar adófajta neve Áfa

²¹⁶ A hozzájárulás aránya 1984-től 1,4 % ld: KOVÁCS: *Az agrárpolitika* op. cit. 109.p.

bevételek részaránya ne változzon.²¹⁷ A bevételek Áfa arányos befizetése azonban a kisebb jövedelmű, és bevételű országokat sújtja a nagyobbak előnyére, így a rendszer már 1988-tól reformra szorult.²¹⁸ A reform első lépése, hogy az 1988-ban elfogadott Delors I. csomagban a befizetett VAT-ot a GNP²¹⁹ meghatározott százalékában maximálták. Így az országok közötti különbségek csökkentek.

C./ A GNP-ből származó bevételek

A harmadik összetevő, amiből a bevételek finanszírozhatóak, kiegészítő jellegű, beszedésére akkor kerülhet sor, ha az előző bevételek nem alkalmasak a kiadások fedezésére. Ezt az 1992-ben az edinburgh-i csúcstalálkozón vezették be, mégpedig abból a megfontolásból, hogy a nagyobb jólétben élő államok nagyobb részt vállaljanak a közös költségvetésből. A megoldás a nettó hazai össztermék, a GNP százalékában bevezetett hozzájárulás, mely 1993-tól 1,27%-a volt a GNP-nek, a mostani tervezési időszakban ez 1,22%-ra²²⁰ csökkent. A rendszer ezen elemei azon államokat sújtják, ahol a hazai össztermék nagy részét multinacionális cégek termelik meg, a profit nem marad az országban, az országnak viszont hozzá kell járulni az össztermék arányában az agrárköltségvetéshez.

3.2.1.2 Az EMOGA kiadásai

Az EMOGA legfontosabb funkciója a mezőgazdasági politika, azon belül a közös piaci szervezetek finansziális alapjainak megteremtése volt. Ezért ezen alapok felállításával rögtön innen, ezen belül a garanciaalapból finanszírozták ezen közös piaci szervezetek működtetésének költségeit. Mivel e dolgozat nem foglalkozik a CMO-k működésével, így csak a legfontosabb finanszírozási eszközöket sorolom fel: a közösségi garantált ár, a közösségi irányárak, a közösségi intervenciós árak rendszere, a közös exporttámogatás, a közös árakat felváltó kompenzációs kifizetések rendszere tartozik ide.²²¹

Az 1999-től bekövetkező jelentős változás az, hogy azok a vidékfejlesztési programok, melyek nem sorolhatók be valamely regionális programba, a garancia szekcióban nyertek elhelyezést.²²² Egyrészt kifejezve azt, hogy ezekkel a programokkal

²¹⁷ Az unió 2004 elején tanulmányozta, hogy a magyar EVA bevezetése nem szűkíti –e az ország Áfa bevételeit.

²¹⁸ SOMAI Miklós: *Mezőgazdasági csatlakozás-pénzügyi kérdőjelekkel* In. Európai Tükör 1998. évi 4.szám 25.p.

²¹⁹ Nettó Nemzeti Jövedelem.

²²⁰ ÁNGYÁN József- ÓNODI Gábor: Mi történik itt a vidékkel? (Agrárblöffök, elhallgatások és "lezsugázások") In: A Falu 2003. évi 4. szám 14. pp.

²²¹ Ld: VÁRNAY –PAPP op. cit. 605.p.

²²² Ezzel tehát, hogy vidékfejlesztési programokat támogat, meghaladottá vált az a nézet, hogy a garanciaalaphoz nincsenek strukturális jellegű vonásai. Hasonló elgondolásra jut FORMAN Balázs: A

a mezőgazdaság strukturális gondjain kívánnak enyhíteni, másrészt kiemelve azt a mezőgazdasági keretéből, ún. kísérő intézkedésként tüntetik fel őket.²²³ Ezen intézkedéscsomagban szerepelnek a következő jogcímek:

- a mezőgazdasági tevékenységet végzők korai nyugdíjaztatása,
- a kedvezőtlen adottságú és a környezeti hátrányok által sújtott területek kompenzációs kifizetései,
- a mezőgazdasági területek erdősítése,
- az agrárkörnyezet védelme.²²⁴

3.2.1.3 Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap orientációs részlege²²⁵

E részleget az eredetileg az előző alfejezetben részletezett agrár-strukturális intézkedések támogatására hozták létre 1968-ban. Az előző fejezetben ismertetett intézkedéseken túlmenően lényeges, hogy az egységni területre eső állatlétszám korlátozásával²²⁶ tudták a fiatal gazdák képzéséhez szükséges kereteket megteremteni. 1985-ben a marhaegységet tovább szűkítették, bevezették az első területpihentetési programokat. Az 1988-as reform során, e részlegből kerültek finanszírozásra a regionális politika azon intézkedései, melyek az elmaradott, zömében mezőgazdasági területek fejlesztését tűzik ki célul.²²⁷ E lépésbe tartoznak az előző alfejezetben kifejtett regionális célok közül azon elmaradott fejlettségű területek, ahol a terület átlagos GDP-je nem éri el az unió átlagos értékének 75%-át. ²²⁸ (1. célkitűzés), azon NUTS 3 kategóriába tartozó vidéki térségek, melyekben a mezőgazdaság magas foglalkoztatási aránnyal bír, az agrárjövödelmek szintje alacsony, illetve alacsony, vagy csökkenő

Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs részét bemutató művében (In: *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai* 90.p).

²²³ KOVÁCS Teréz: *Költségvetés 2000-2006-ra* In: Agrár-Európa 1999.évi 4.szám Agrár-Európa Bt. Budapest,1999.

²²⁴ KISZELY Katalin- SÁNDOR István: *Az Európai Unió pénzügyei, és az agrártámogatás rendszere* In: *Integráció, jogharmonizáció, mezőgazdasági politika* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 9. Agroinform, Budapest 2002. 57.p.

²²⁵ BECKMAN, Karin: Die institutionellen Regelungen der Regionalpolitik in der EG Ein Reformvorschlag In: *Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes* Peter Lang, Frankfurt am Main 1995. 211-222.pp.

²²⁶ A bevett mezőgazdasági terminológia alkalmazásában „marhaegység” e felső korlát elnevezése.

²²⁷ A konkrét támogatási jogcímek a következők: mezőgazdasági termelés diverzifikálása, átalakítása, átszervezése és a minőség javítása, erdőgazdasági szerkezet megerősítése, erdőterületek fejlesztése, tulajdonszerkezet hatékonyságjavító átalakítása, tagosítása, szaktanácsadó szolgálat fejlesztése, szakképzés javítása, kutatás-fejlesztés, helyi vagy regionális termékek minőségi címkézése, pénzügyi eszközök és tanácsadás agrárvállalkozások számára termelési potenciál növelése.

²²⁸ FRANZMEIER- HRUBESCH- SEIDEL- WEISE: Die regionale Konzentration der EG-Ausgaben In: *Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik* Europäischen Parlament, Generaldirektion Wissenschaft 1991 Brussels, 27-61.pp.

tendenciát mutat a népességük. (5/b. célkitűzés), illetve a nagyon alacsony népsűrűségű NUTS 2-es régiók (6. célkitűzés).²²⁹

A Regionális Fejlesztési Alap támogatásának hiányában ezen alapról nyújtható támogatás:

- mező- és erdőgazdasági fejlesztésekhez szükséges vidéki infrastruktúra fejlesztése
- diverzifikáció, alternatív jövedelmek biztosítása
- falurekonstrukció, szántó –és legelőmeliorizáció
- öntözés
- és a falusi turizmus céljaira.

Ezen alapról származó támogatásokból a tagállamok polgárai nem támaszthatnak igényt a támogatást folyósító államokkal szemben, ugyanis ezek a jogcímek uniós rendeletben szerepelnek.²³⁰

3.2.2. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap

Az alapot, mint ahogy a regionális politika fejlődésénél érintettem, 1975-ben hozták létre.²³¹ Az alap létrehozása is kompromisszum eredménye volt. Első időszakban (1988-as reformig) a jelentősége viszonylag csekély, és a tagállami politikák uniós támogatását szolgálta. Az 1988-as reform után az alap több évre meghatározott programmal, és elkülönített pénzeszközökkel rendelkezik programjaik végrehajtására. Az 1999-től hatályos szabályait az alapokmány tartalmazza.²³²

Az ERFA feladata:

- A gazdasági és társadalmi kohézió támogatása,
- regionális egyenlőtlenségek felszámolása,
- részvétel a régiók fejlesztésében és átalakulásában.

Az ERFA rendelet felépítésében tükrözi egyrészt a NUTS-rendszerre alapozott korszakolást ²³³ A támogatás gyakorlat szerinti koncentrált támogatást valósít meg.²³⁴

²²⁹ Ld: FORMAN op. cit. 87-89.pp.

²³⁰ RADNÓCZY: Támogatási politika és támogatási programok op.cit.33-34.p.

²³¹ 724/75/EGK rendelet.

²³² 1783/1999. EK Tanácsi és EP rendelet az Európai Regionális és Fejlesztési Alapról (a továbbiakban ERFA rendelet)

²³³ Támogatja az 1.-es célkitűzésbe tartozó területek felzárkóztatását szolgáló energetikai, távközlési és közlekedési jellegű fejlesztését, ha hozzájárul a régiók közötti kapcsolatok építéséhez. Az 1-es és 2-es célkitűzésbe tartozó területeken a hanyatló ipari, depressziós városi és vidéki területek élénkítését célzó, munkahelyteremtő infrastrukturális beruházásokat. A belső növekedés hatékonyságának fejlesztését. Új technológiák meghonosításának és átadásának módszereit. A vállalkozások kilépését a tőkepiacra. Vállalkozások beruházásaiban való közreműködést. Helyi léptékű infrastruktúrafejlesztést. Munkahelyteremtő szolgáltatások beindítását -DR. HORVÁTH Gyula - DR. SZALÓ Péter: *Területfejlesztés és régiók* ISM Bp.2002 In: http://www.stratek.hu/EUF11_Regiok.pdf 2004.10.20.

²³⁴ A koncentrált fejlesztés területei: termelő, a régió lemaradását csökkentő infrastruktúrafejlesztés, az ehhez szükséges kutatás-fejlesztés, az információs társadalom fejlesztése, a környezet védelme és rehabilitációja, nemek közötti esélyegyenlőség biztosítása, határokon átnyúló, régiók közötti együttműködés A témáról ld: FORMAN op. cit. 83-84.pp. és KOVÁCS: *A regionális* op.cit. 167. p

3.2.3. Az Európai Szociális Alap

Az alapot a Római Szerződés 146. (korábbi 123 cikkébe) már belefoglalták, de csak 1960-ban hozták létre.²³⁵ A fő cél ekkor a munkavállalók mobilitásának növelése volt. Ez a cél, a megszerzett bedolgozott munkaidő és társadalombiztosítási jogosultság átvételének megengedésekor megvalósult. Később a fő hangsúly az oktatási programok hatékonyságának növelésére terjedt ki, e mellett az olyan programokat helyezték előtérbe, melyekkel nem a foglalkoztatást kívánták növelni. Az Amszterdami Szerződéssel módosított Római Szerződés 146-147. cikkei létrehozták a Szociális Bizottságot, melynek a Bizottság által delegált tagon kívül tagjai a munkáltatók és a munkavállalók érdekképviselői szervei. Az alap 1988-ban került be strukturális alapok közé. A humán erőforrással kapcsolatos célkitűzések támogatásában mind a 6 célkitűzéshez kapcsolódott, és önállóan támogatta a 3-4. célkitűzéseket.²³⁶ Az alap eltérő programokkal²³⁷ támogat természetes személyeket, közösségeket.

A természetes személyek a következő támogatásokat vehetik igénybe:

- Két, vagy többéves szakmai alapképzés
- Foglalkoztatás, vagy vállalkozás beindításakor nyújtott támogatás
- Kutatás, fejlesztés, szakemberképzés elősegítésére posztgraduális programok támogatása
- A foglalkoztatás új forrásainak fedezésére.

A közösségek támogatásai:

- Oktatók, tanárok továbbképzése
- Munkaügyi szolgáltatások hatékonyságának javítása
- Oktatási, kutatási rendszerek és a munkaerőpiac közti hatékonyság fejlesztése
- Munkaerőpiaci trendek és a szakképzettség fejlesztése új szervezeti formák

létrehozásával

Új célok 2000-től:

- Az oktatás eredményességének növelése
- Az oktatás minőségbiztosítása
- Költséghatékonyság²³⁸

3.2.4 Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz

²³⁵ MESZLER János: *Terület-és vidékfejlesztés az Európai Unióban* In: Comitatus 1999. évi 3. szám 35-39. pp.

²³⁶ VINCZE Mária: Az Európai Unió Regionális és Vidékfejlesztési Politikája -In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár -Cluj-Napoca, 2000. 35-76. pp.

²³⁷ Folyamatos tanulással fenntartható mobilitást elősegítő képzések A munkaerőpiacra visszatérők számára szaktanácsadás, kutatás-fejlesztés humán erőforrásainak növelése, képzési, foglalkoztatási, támogatási struktúrák fejlesztése, egyenlő esélybiztosítása a munkaerőpiacon a nők részvételének javítása a munkaerőpiacon

²³⁸ Id: FORMAN op. cit. 84-87. pp.

A fenti pénzügyi eszközt 1993-ban hozták létre a túlhalászott part menti vizek problémáinak kezelésére.²³⁹ Első lépésben a part menti vizeket közös víznek nyilvánították, és a kifogható hal mennyiségére kvótákat vezettek be. Ezeket először a tagállamok oszthatták szét, majd az ebből származó visszaélések kezelésére a Közösség bevezette a közös orientációs pénzügyi eszközt, mely a finanszírozással együtt a halászat mennyiségét, és a feldolgozás minőségét is meghatározza.²⁴⁰

A vizek faunájának helyreállításához csökkenteni kellett a kifogható hal mennyiségét. E mennyiségi csökkenésből származó keresetcsökkenés ellensúlyozására jött létre a HOPE, mely először a halászat termékeinek feldolgozottsági szintjét, majd egyes termékek tenyésztését támogatta.²⁴¹

A regionális politika továbbfejlesztette az agrárpolitika strukturális alapú támogatásait. Megnőtt a közösség befolyása az eszközök elosztásában.

3.3 A fejezet legfontosabb megállapításai

Fontos vívmány a NUTS -rendszer megalkotása mellett a NUTS 2 –és NUTS 3 szinten megalkotott tervezési rendszer, melyben a tagállamoknak törekedni kell a pénzek felhasználásában a közösségi szinten megfogalmazott követelmények teljesítésére. Az egységes területi statisztikai rendszerben összemérhetőek voltak a régiók eredményei, és objektivizálni lehetett azt is, milyen hatékonyságúak voltak a támogatott projektek. A NUTS –rendszer talán leginkább kritizálható része, hogy nincsenek egységes elvárások a tervezési szintek kialakításában, és a regionális bizottságnak nincs kellő súlya ahhoz, hogy beleszóljon, a későbbi vidékfejlesztési támogatások során abba, hogy egyenlő NUTS besorolású régiók legyenek egymás versenytársai.

Az egységes gazdasági szempontokon túl, a regionális politika egyes részeinek lezáró értékeléséből az is kiderült, hogy a hagyományos mezőgazdasági termelésre alapozott és fejletlen infrastruktúrával rendelkező területek - a későbbi vidéki térségek – több jogcímen , és alapból is jogosultak voltak a támogatások igénylésére, de ezen helyzeti előnyüket a támogatások kizárólagossága miatt nem tudták kihasználni. Így került sor a regionális politika harmadik reformjához a jogcímek jelentős csökkentésére. A regionális politika ezen ága, melyben az említett területek támogatására nem maradt elég pénz, kinőtte a strukturális alapok által nyújtott kereteket. Át kellett hát alakítani a támogatás rendszerét, és az egyre kevésbé finanszírozható agrárpiacon támogatások átcsoportosításával lehetett az említett területek regionális feszültségeit kezelni. A megoldás a több évtizedig elhallgattatott agrár-struktúrapolitika továbbfejlesztése volt, mely a vidékfejlesztési politika agrárpolitikába való beépítésével valósulhatott meg.

A regionális politika másik nagy vívmánya, hogy programja a régió fejlesztésén túl valamely szakpolitika célját is szolgálja, így a szakpolitikák fejlesztésére létrejött

²³⁹ A Tanács 1999.június 21-i, 1263/1999/EK rendeletét a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzől.

²⁴⁰ Talán ez volt az oka annak, hogy a nagy parti tengerekkel rendelkező Norvégia kívül maradt az Unióból.

²⁴¹ A támogatás jogcímei: halászflokkok átszervezése, modernizálása, halászati termékek feldolgozottsági szintjének növelése, tengeri halászati területek védelme, halászati farmok létesítése, felfedező halászat, halászkikötők létesítményei, új piacok feltárása.

pénzügyi alapokból jogosan finanszírozható a regionális fejlesztés. E kapcsolatot kihasználva az addig egymástól teljesen különálló pénzügyi alapok céljai között megjelentek az átfedések, és az egyes szakpolitikák terén is megfogalmazódtak olyan célok, melyek a többi alap fő profiljába vágnak. E tendencia a korszakon túlmutat, és a pénzügyi alapok rendszerének folyamatos átalakításához vezet. E folyamatnak témánk szempontjából legfontosabb továbbvihető része az, hogy kialakul az önálló vidékfejlesztési alap, és az alap létrejötte miként alakítja át az alapok finanszírozási rendszere.

Kiemelkedő jelentőségű lépés volt a decentralizált programozási rendszer kialakulása volt, ahol nem csak eltűrt, de elvárt elemmé vált a programokban való helyi közreműködés, a helyben szokásos igények felmérésén túl a közösségi programokkal történő összehangolódás.

Az Unió szempontjából a legjelentősebb vívmány azonban, a központi támogatások építő jellegű, eredményes felhasználását biztosító társfinanszírozás, és ennek központi ellenőrzési és értékelési rendszere. Ezek azok a közösségi vívmányok, melyek új utat nyitottak az AGENDA 2000-rel megjelenő új Agrár-és Vidékfejlesztési Politika számára.

Témánk szempontjából mindez azért lényeges, mert a vidékfejlesztés is a regionális politikához hasonló komplex terület, melynek az agrár- regionális- és szociális politikára is kiható vonásai vannak, tervezésében, a pénzügyi keretek felhasználásának ellenőrzésében pedig, egyértelműen a regionális politikák fejlődése során kialakult rendszert követi.

4. FEJEZET: A MAGYAR AGRÁRTÁMOGATÁSOK FEJLŐDÉSE ÉS TÖRTÉNETE

A vidékfejlesztés a szocializmus, és rendszerváltás alatt elrejtett terület volt, és a bevezető fejezetben említett 5 éves fejlesztési tervek mellett a mezőgazdaság fejlesztésével valósultak meg a vidéki területeket érintő legfontosabb infrastrukturális fejlesztések is. Ebben a fejezetben a ténylegesen mezőgazdasági támogatásokat értelmezem. Legfontosabb feladatombnak annak bemutatását tartom, hogy a szerteágazó, és nehezen követhető jogszabályokból hogyan alakult ki egységes rendszer, és vannak-e a területnek olyan szabályai, intézményei, melyeket a jövő vidékfejlesztési jellegű jogszabályai előkészítésekor figyelembe lehet venni.

4.1. Az agrártámogatások kialakulása a 2. világháború előtt

Magyarországon a liberalizmus, (bár a század elejére negatív fogalomná vált,) egyes intézményei úgy csontosodtak a magyar politikai közgondolkodásban, hogy eszményeiben és intézményeiben a német példát követő és Bismarkot példaképének tartó Tisza István sem tudott szakítani néhány liberális elvvel. Ilyen elvnek lehet tekinteni, hogy az állam közvetlen pénzügyi eszközökkel, annak visszatérítésének igényei nélkül nem avatkozik a gazdaság önszabályozásába.

E kor mezőgazdaságát azonban nem csak Magyarországon, hanem egész Kelet-Európában a folyamatosan emelkedő mezőgazdasági kivétel, a magas agrár árszínvonal, és a biztos piac jellemezte. A mezőgazdasági nagybirtok történelmi szerepén túl reális gazdasági potenciállal rendelkező és érdekeik meghatározták a magyar belpolitika arculatát egészen a '30-as évek közepéig.²⁴²

A Bethlen-kormány a 10 éves országlás tapasztalataival sem tudott azonban megbirkózni az 1929-ben elkezdődő világgazdasági válsággal, amely az agrárjellegű Magyarországon először is az agrárróló nagy mértékű nyílásával jelentkeztek a jelei.²⁴³

A globális válság leküzdésében tehetetlenkedő kormány lemondása után a hivatali rétegek, és a középbirtokosok támogatását élvező Gömbös Gyula lett a miniszterelnök. Az általa képviselt irányzattól, amely nyíltan élvezte az NSDAP támogatását, nem volt idegen a politika beavatkozása a gazdasági folyamatokba. A radikális, és átfogó csomagnak nagy része volt a globális agrárválság leküzdésében. A cél az volt, hogy a válság elején csődbe került kisgazdaságok ne rántsák magukkal a fejletlen eszközökkel, de viszonylag életképes területeken gazdálkodó középbirtokokat. Az állami fellépésnek egy olyan eszközét kellett kifejleszteni, amely nem jár az állam legfontosabb bevételeit jelentő földadó csökkentésével (amely alapja hagyományosan az aranykorona rendszer). A kidolgozott rendszer lényege, hogy a termékeit értékesíteni tudó termelő a vételáron

²⁴² OLAJOS István: *Az agrártámogatások helye és szerepe az üzemformák függvényben* -kéziratos egyetemi jegyzet DE-JÁTI 1998. 2-4-pp.

²⁴³ GERGELY Jenő: *Magyarország története 1919 őszétől a II. világháború végéig* IKVA Kiadó Bp. 1990. 31-33. pp.

felül minden 100 kg búza után gabonajegyet-(bolettát) kapott, amellyel adót fizethetett, és az állami üzletekben készpénzként használhatott. Ez a rendszer elveiben szektorsemleges volt, azonban csak a termékeit értékesíteni tudó termelő tudott a rendszer lehetőségeivel élni. A kapott boletta is csak a megfelelő termésmennyiség eladása után érte el azt a pénzmennyiséget, hogy az adót kiváltsa, és esetlegesen plusz pénzmennyiséggel jelentkezzen a pénzhiányos piacon.²⁴⁴

A másik bevezetett intézkedés azonban már egyértelműen a nagybirtokos rétegek érdekeit szolgálta. Azokat a bér munkával dolgoztató nagybirtokok költségeit csökkentette, ahol még nem voltak kénytelen munkásaikat elbocsátani. Itt a munkások teljesítményét egy államilag megszabott, és francia mintára Bedaux- rendszernek nevezett, folyamatosan emelkedő teljesítményt követelő rendszerben szabták meg. Aki nem tudott megfelelni ennek a rendszernek, az a "saját teljesítményének" köszönhetően veszítette el a munkáját.²⁴⁵

4.2. Agrártámogatások és az üzemrendszer 1967-ig

Az 1948-1961 közötti időszakot nem lehet a mezőgazdasági támogatások szempontjából jellemezni, ugyanis ebben az időszakban a nagyüzemi –és a ráépülő kisüzemi rendszer porosz utas fejlődését megszakítva először is lebontották a nagyüzemeket, majd az 1950-es évek elejétől a tőkekivonás egyik eszköze volt a mezőgazdaság. A tervutasításos rendszer iparban sem működő példája nem működött a mezőgazdaságban sem. Nem vették figyelembe a termőhelyi adottságokat, de még a legfontosabb éghajlati adottságokat sem. A magánszektor adókkal, a tulajdon jogi korlátjaival, és a beszolgáltatási rendszerrel tönkretették,²⁴⁶ de a kialakuló szövetkezeti rendszer sem volt alkalmas a minimális termék-előállításra. Az 1956 után meggyökeresedő Kádár-rendszer teljesen máshogy állt a mezőgazdasághoz, és kialakította a termelő szövetkezetekből és állami gazdaságokból álló üzemrendszert, a központi irányítású agrárágazatot.

Az a központi irányítású agrárágazat, amely a rendszerváltók logikája szerint 1990-re fenntarthatatlanná vált, az 1956-os forradalom után kezdett el kialakulni, bár fejletlen és működőképtelen kezdeményei már a nagybetűs 50-es években is megindultak.

A forradalom véres leverését követő megtorlás hangulatában kezdődött meg a Rákosi - korszakban csődöt mondott termelő szövetkezetek újjászervezése, már nem az állami erőszak, hanem egy másik, hasonlóan kíméletlen fegyver, a munkásagitáció eszközeit bevetve. E szövetkezetek és az úgy nevezett "kulákok" földjeinek állami tulajdonba vételével létrejövő állami gazdaságok egységes állami igazgatását nevezem központi irányítású agrárágazatnak.

E két vállalatípus között a legfőbb különbség a termőföld tulajdonjogában volt. A szövetkezeti tulajdon esetén a földtulajdonos tag a szövetkezettől központi jogi

²⁴⁴ SZUHAY Miklós: A magyar mezőgazdaság a két világháború között. In: *A magyar agrártársadalom a jobbágyság felszabadításától napjainkig*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1998, 209-231. p.

²⁴⁵ BEREND T. Iván- RÁNKI György: *A magyar gazdaság száz éve* Bp. Akadémia kiadó 1972. 125-128.pp.

²⁴⁶ CSÁK Csilla: Az 1945-ös földreformtól a hatályos Magyar földtulajdoni és földhasználati viszonyok kialakulásáig. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog I. kötet* 40-42.pp.

eszközök által megszabott földbért kapott. A tsz- tag, a nem tsz-tag, és az állami gazdaságok dolgozói - a munkaegység rendszerét felváltva egyaránt havi fizetést kaptak. Az állam vezetői a magántulajdon adminisztratív eszközökkel történő fokozatos csökkentése mellett (szövetkezeti megváltás rendszere, magántulajdonban tartható földek mértéke) a földből élő, szintén bér munkássá vált réteget nem tekintették ellenségnek.

A magyar falu mindenhol előforduló nagyüzeme lett a termelőszövetkezet, a tsz- elnök a vidék első számú gazdasági vezetője. A központ magáénak érezte a mezőgazdaságot, és a jó gazda gondosságával bánt e rendszerrel. Az ipar erőteljes fejlesztése is több munkaerőt igényelt, amit a termelés belterjesebbé tételével, a fejlesztéssel, és modernizációval lehetett csak elvonni a mezőgazdaságból. A fejlesztés jegyében a magyar mezőgazdaságban nőttek a termésátlagok, a modernebb gépesítés hatására egyre kevesebb ember egyre több földterületet tudott megművelni. Az állattenyésztés reformjával a világpiacon jobban eladható termékeket produkálva, a termelésbe a háztáji - tehát kisüzemi - keretek között termelő tagságot is bevonva, az élelmiszeripar szükségleteinek megfelelő árukat állított elő.²⁴⁷

A támogatásokat, a társadalmilag elismert tulajdonformákat megtestesítő nagyüzemek kapták, a magánüzem újonnan kialakuló formáját ebben a korban maximális mértékben 1 kh-ig engedélyezték az 1959.évi 7. tvr-ben.

Ebben az időszakban agrártámogatás címszó alatt két támogatási forma ismert, a juttatás és a hitelelengedés.

A hitelelengedés - a gyenge termésátlagot produkáló, kedvezőtlen adottságú szövetkezetek támogatási formája. Ezek a vállalatok rosszul mérték fel adottságaikat, és nem tudták a Nemzeti Bankból / lévén egyszintű bankrendszer/ felvett hiteletet visszafizetni. Az ilyen bank vezetője, ha jól lobbizott, elérhette, hogy a felvett hitel összegét elengedjék - az állam más forrásából fizesse vissza az általa felhasznált pénzt. - Az ilyen szövetkezetekre azonban kiemelten figyelt a tranzakció lebonyolítása után az ágazati-gazdasági felügyelet illetékes megyei szerve. A hitelelengedés, mint támogatási forma nem változott gyakori támogatási formává, ugyanis nem ösztönzött eredményesebb gazdálkodásra, a népgazdaság más ágazataiból vont el pénzt, és nem oldotta meg a bajba került szövetkezetek problémáit sem.

Ezért az évről évre e kérdéssel foglalkozó 3004-es számú MÉM. rendeletek már 1965-re kiveszik ezt a támogatási formát az agrártámogatások közül.

A juttatás, mint támogatási forma további három részre bontható. Azokon a területeken, ahol a szociál- és foglalkozáspolitikai szempontok alapján nagy szükség volt az agrárszövetkezetek fenntartására, de a szűkös művelési terület és a természeti erőforrások hiánya nem tette lehetővé a gazdaságos termelést, üzemviteli támogatást igényelhettek. E támogatás formái: az előbb említett térségekben az ún. "gyenge tsz-ek" megerősítésére szolgáló támogatás, és a másik fő gazdaságpolitikai cél, a gépállomások fenntartása - amelyek ekkor váltak a szövetkezetek részeivé - az ezeket szervezetébe integráló szövetkezet, adottságaitól függetlenül megkaphatta a gépállomási díjkedvezményt. A hatvanas évek támogatott ágazati formája a tehenészet. A

²⁴⁷ OLAJOS ISTVÁN: *Az agrártámogatások története a hatvanas évektől napjainkig*- Tudományos Diákköri Dolgozat Miskolci Egyetem, 1997. -gépirat 12-18.pp.

szarvasmarha telepeket beállító szövetkezeteknek nemcsak a beruházásait, hanem a fenntartási költségek egy részét is finanszírozta e támogatási forma.

A juttatások másik fő csoportja a beruházási támogatások. Ezek az államilag irányított agrárpolitika céljainak megfelelően különböző, fejlesztést igénylő ágazatok beruházási költségeinek átvállalására irányultak.²⁴⁸

Az említett szarvasmarha program mellett ilyen támogatásban részesült a hatvanas években a futóhomok megkötése, a talajerrózió megakadályozása érdekében a lejtős területek és a homokvidékek szőlő és gyümölcsfa telepítései. A vállalatok a telepítési költségek felét állami támogatásból fedezhették. Ebben az időben kerültek telepítésre a Nyírség almásai, a Kiskunság homoki szőlői és barackosai.

1965-től kezdődött az az erdősítési program, amely kijelölte a nagyüzemi táblák szélét és övta a területet a szél káros hatásától.

A harmadik, egyes preferált termékekre járó támogatási forma az árkiegészítés, amely a beruházási támogatásokkal összhangban, ebben az időben a szőlő, a bor, és a rizs után járt. Az állattenyésztésben az árkiegészítés a húsipari vállalatok által fizetendő felvásárlási árhoz tevődött hozzá és az egész időszakban változatlan maradt.²⁴⁹

4.3. Az új gazdasági mechanizmus agrártámogatásai

Ezt az időszakot az üzemszervezet és az agrárágazat nézőpontjából vizsgálva 2 fő részre lehet bontani. Az első részben 1967-72 között utat adva a magángazdaságok minimális mértékű fejlesztésének, a szövetkezetek megszerezhették a különböző módon a használatukba került termőföldek tulajdonjogát. A szövetkezetek által koordinált üzemekben megindult a belterjes kistermelés, amelynek hasznait csak minimális mértékben vonta el a szövetkezet. A gőzerővel megindult, megfeszített munka sok helyen meghozta a gyümölcsét: az addigiakhoz képest emelkedett a vidéki ember életszínvonala. Ebben az időben következett be a mezőgazdaság nagyüzemi ágának központi keretéből finanszírozott fejlesztési politikája. A agrár-ipari forradalomként is emlegetett folyamatnak köszönhetően az extenzív kultúrák termelése soha nem látott mértékben nőtt, és a termésátlagok szinte háromszorosára nőttek.

Az új gazdasági mechanizmusnak a mezőgazdaságra vonatkozó legfontosabb pontjai a következők voltak:

- A vállalatszerű gazdálkodás felépítése. Áttérés a már érintett tervszerű piacgazdaság keretei közé, ami a szövetkezetek nagyobb önállóságához, saját gazdasági tervek kidolgozásához vezetett.²⁵⁰

- A második legfontosabb eredmény, az állami gazdaságok különleges státusának megszüntetése, tehát a közvetlen állami irányítás kereteit elvetve ezek az üzemek is önállóvá váltak, de elvesztették elsőbbségüket a beruházások és a kedvezményes hitelhez jutás területén.

²⁴⁸ Loc. cit. 16.p.

²⁴⁹ CSEPELI- RÉMES – KNORRNÉ : *A mezőgazdaság állami támogatásának alakulása* Bp. AKII. Közlemények 34. Bp. 1970. 113-134.pp.

²⁵⁰ BENCZE - BOSÁNSZKY - SZABÓ: *A szövetkezetek állami törvényességi felügyelete* Akadémiai Kiadó, Bp. 1973. 110-123.pp.

A harmadik, már gazdaságpolitikai cél a közös állatállomány fejlesztése volt. A 300 férőhelyet meghaladó tehenészeti, és a 2000 férőhelyet meghaladó sertéstelepek beruházási költségeinek 70 %-át állami támogatásból fizették a gazdaságok.

A beruházási támogatások között megmaradt a borszőlő és a különböző gyümölcsösök / cseresznye, meggy, kajszi, 50 %-os támogatása, és támogatásokat igényelhettek a már vállalati szinten gazdálkodó gazdaságok a talajvédelem és a talajjavítás feladataira is.²⁵¹

A 43/1969-es PM - MÉM. számú együttes rendelet tette lehetővé azt a nagyszabású gépesítést, amely a magyar mezőgazdaságot a 80-as évek elejére a világ egyik legtermelékenyebb ágazatává tette. A rendelet szerint a hazai traktorok 40%-os, a külföldről beszerzettek 20 %-os állami támogatást kapnak, míg a traktorokon kívüli mezőgazdasági gépek 47%-os támogatásban részesülnek.²⁵²

A korszak másik nevezetes jogszabálya, az állattenyésztés fejlesztéséről szóló 1041/ 1969 (XII. 7) Korm. sz. határozat, amely az eddigi támogatási rendszert kiterjesztve konkrét termelési támogatást vezetett be a vágómarha, a tej, a tenyésztő, a vágósertés, a vágójuh, a baromfi termelése, illetőleg tenyésztésekor. Az új támogatás elnevezése üzemviteli támogatás.

A támogatási rendszert a 60-as évek elejének rendszerével összevetve megállapíthatjuk, hogy a támogatott áruk köre szélesebbé vált, a megfelelő minőségű és fajtájú szarvasmarha tartása lett a preferált gazdasági cél, de a vágómarha és juh 60-as évekbeli kiemelt dotálása megszűnt. A piaci szemlélet begyűrűződését jelzi, hogy ebben az időben megnövelt támogatásokat elvonásokból kellett finanszírozni és nem a gazdaság más nyereségesebb ágazataiból.²⁵³

A rendszer egyik jellegzetessége, mely már korai vidékfejlesztési jegyeket is hordoz magán, az alulról jövő kezdeményezések felkarolása, és a szabadabb gazdaságyszerű működés volt. Ismét kialakult a nagyüzemek által összefogott, koordinált irányított és finanszírozott kisüzemek- a háztáji gazdaságok rendszere - amelyek e koordináció következtében nagy tömegű árut tudtak szállítani a nagyüzemek által irányított üzletekbe. Sok helyen zöldségből, gyümölcsből a vidék önellátóvá vált, ami a fogyasztóknak jó minőségű, és olcsó árut, a termelőknek biztos piacot, és kevés haszonkulccsal dolgozó kereskedői hálózatot hozott létre.

4.4 A visszarendeződés időszaka és a szocialista agrártámogatási rendszer

A második, e korszakot (1973-1985) jellemző időszak támogatási formáit meghatározta egyrészt a gazdaságpolitikában is jelentkező visszarendeződés. Ennek jelei a jogban a tartós földhasználati jog bevezetése,²⁵⁴ az állami tulajdon elsődlegességének hangsúlyozása, az az állami árpolitika, amely a világpiaci árakhoz nem

²⁵¹ Ld: CSEPELI-RÉMES-KNORRNÉ op. cit. 132-137.pp

²⁵² Loc.cit 135.p.

²⁵³ Lásd: OLAJOS: *Agrártámogatások*...17-18.p.

²⁵⁴ Lásd: CSAK : Az 1945-ös ..op cit 47-48.pp.

igazodva, csak a politikailag szükséges mértékig engedte kibontakozni az árak növekedését.

A támogatási rendszerben ez a szemlélet kedvezőtlen adottságú területekre adott támogatások viszonylag nagy számában, az extenzív növénykultúrák normatív támogatásának kizárólagossá tételével, a nagyüzemi állattartás lehetőségeinek kiemelten történő kezelésével, és az informális ellenőrzési rendszer kiépítésében mutatkozik meg. A piaci viszonyok fokozatos megjelenése, és az államkassza egyre nagyobb hiánya a rendszer egyes elemeinek a megszüntetéséhez vezetett, amelyek nélkül az állami gazdaságpolitika egyre kevésbé volt képes meghatározni a gazdaságok arculatát, a gazdaságok viszont, e rendszer fennállása alatt elszoktak az önálló gazdasági döntések meghozatalától.

E korszakot nem lehet a rendszerváltással lezártnak tekinteni, ugyanis az Antall-kormány ezt a mezőgazdasági termelés struktúráját döntően meghatározó rendszert csak az agrárpiaci rendtartási törvény elfogadása után változtatta meg. A tulajdoni viszonyok megváltoztatásának elsődlegessége ebben az időben is, mint a történelemben annyiszor, magával vonta e rendszer közgazdasági szabályozóinak másodlagosságát, ami hozzájárult ahhoz, hogy e kormányzati ciklus végére a frissen kárpótolt rétegek nem érezték helyzetük jobbra fordulását.²⁵⁵

A támogatások igénybevétele általánossá vált, minden gazdálkodó szerv eleve betervezte költségvetésébe, néhányan e támogatások miatt tartottak fenn nem rentábilis üzemegységeket. A támogatási rendszer fenntartása egyre nagyobb terheket rótt az egyre jobban eladósodó központi költségvetésre, és egyes támogatási formákat már a nyolcvanas évtized közepére meg kellett szüntetni.

A támogatási rendszer közvetett és közvetlen támogatásokra volt osztható.²⁵⁶ A csoportosítás egyik fő összetevője ebben az időben " az előző támogatásokhoz szorosan illeszkedve "a termőhelyek és az éghajlati viszonyok által befolyásolt termelési adottságok függvényében: kedvezőtlen adottságú és az ilyen jelzővel el nem látható nagyüzemek szerinti csoportosítás. Témánk szempontjából a kedvezőtlen adottságú területek támogatásai emelhetők ki.

A kedvezőtlen adottság kiterjedhet a kedvezőtlen termőhelyű, az átmenetileg támogatható és az egyéb okból támogatott szövetkezetekre.

A kedvezőtlen adottságú területminősítésre adott kedvezményeket sokszor az ilyen termőhelyi adottságokkal nem, de jó összeköttetéssel rendelkező vállalatok is kihasználták. A korszak jellegzetes intézménye volt a területek újból felmérése és a kataszteri tiszta jövedelem szerinti ismételt besorolása. A besorolás alapja a területek extenzívebb művelési ágba történő átsorolása, és a terület átlagos aranykorona értékének visszaminősítése volt. Az ilyen támogatások lehetnek árkiegészítések, fejlesztési hozzájárulások, és a szakemberellátás támogatásai.²⁵⁷

Az árkiegészítések további két csoportba sorolhatók: az alapár, illetve külön árkiegészítésekre. Az alapár kiegészítések a termőföld aranykorona értékéhez igazodtak.

²⁵⁵ Lásd: OLAJOS: *Az agrártámogatások története...* op. cit. 23.p.

²⁵⁶ Közvetlen támogatás az államilag irányított műtrágya és növényvédőszer támogatás volt, míg a közvetlen támogatások másik, itt nem kifejtett formája a szarvasmarha és sertéságazat valamint a beruházások támogatásai.

²⁵⁷ ROTH Nándor: *A mezőgazdasági támogatások és hitelek a '80-as években* AKI. Közleményeket 188. AKI, Bp., 1988. 175 -198.pp.

A külön árkiegészítésnek két fajtája ismeretes. Az egyik, a kedvezőtlen adottságú területen a rendeletben felsorolt különböző növényekre²⁵⁸ és különböző haszonállat fajokra²⁵⁹ a negyedévet követő 15. napig igénylés alapján az adóból igényelhető vissza. Ugyanezen kategória másik termelési formája: a tájra jellemző növények támogatása.²⁶⁰ A tájra jellemző növények termesztésének elősegítése szintén olyan jellegű támogatási jogcím, mellyel a termelés egyedi voltát, és a vidék saját arculatát meg lehetett teremteni.

A külön árkiegészítések másik kategóriájába tartoznak azok a támogatási formák, ahol az árbevétel meghatározott százalékát igényelheték vissza, az elszámolás elkészítésekor, a kedvezőtlen adottságú gazdaságok. Ennek a támogatási formának is további két formája volt.

Az egyik - az egyes termékekre meghatározott standard termelési támogatás.²⁶¹ 1985-től jött be a másik, a területek adottságait is jobban figyelembe vevő rendszer. Ez a rendszer az eddig támogatott termékek és egyéb hasznos termékek között különböztek az aranykorona rendszer alapján.²⁶²

A fejlesztési hozzájárulásokat a visszafizetés mértéke szerint oszthatjuk két csoportba. Az egyik a visszafizetési kötelezettség nélkül nyújtott fejlesztési hozzájárulás - az ingyenes támogatások a szocialista rendszerben végig jellemző maradéka a 80-as években-.

A másik támogatási formát jellegzetesen a piaci viszonyokra való áttérés jegyében alakították ki. Lényege: a beruházásokhoz nyújtott támogatás összegét a nagyüzem a termelési adóból fizetheti vissza, ezzel csökkentek adóterhei, az állam pedig bár csökkentetten de adóbevételhez is jut.

A szakemberellátás támogatása szociálpolitikai célzatú is volt. A kedvezőtlen adottságú területeken munkát vállaló frissen végzett agrármérnöknek e támogatási formával segítették elő a letelepedését, az adott községben kezdő fizetését kiegészíthették vele, sőt tanulmányi ideje alatt tanulmányi szerződést is köthettek az illetővel. E támogatási forma hasonlóságot mutat az üzemek modernizálásához és a tanácsadáshoz nyújtott²⁶³ Uniós gyakorlatával, de jellegzetesen a szocialista viszonyokra adaptált formában.

²⁵⁸ Búza, rozs, kukorica, árpa, zab, nemes csillagfűrt és napraforgó

²⁵⁹ Szarvasmarha, juh.

²⁶⁰ Erre példa az észak- dunántúli területeken a repce, a szabolcsi részekben a bogysók, A Duna- Tisza közén a fűszerpaprika támogatása, - az előbb említett kivitelezés mellett. Lásd: ROTH: *A mezőgazdasági...* 120-122.pp.

²⁶¹ A standard termelési támogatás a vágómarha és vágójuh esetében 7 , a gabonafélék és a kukoricafélék esetében 20 , majd 23 % volt.

²⁶² Lásd: ROTH op. cit. 122-124.pp.

²⁶³ Lásd a 1970-es évek struktúra-politikai irányelveinél leírtakat 1.2.5.ös alpont.

4.5. A rendszerváltás időszakának agrártámogatásai

Az 1991-es átmeneti év után, a rendszerváltást követően egy új támogatási rendszer alakulhatott volna ki, amely kiegészülve a termelőknek juttatott kedvezményes hitellehetőségekkel, legalább olyan kedvező gazdálkodási lehetőséget biztosíthatott volna a mezőgazdasággal foglalkozóknak, mint a '80-as évek végének finanszírozási rendszere. A valóság- a gyakorlat azonban sok esetben eltér az itt felvázolandó képtől. A rendszer évről - évre újításokon ment át, nem volt stabil, az általában kormányrendeleti szinten megalkotott jogi szabályozás sok esetben nem volt hozzáférhető, és a pénzelosztás módja, a pályázati rendszer sem mindig a gazdasági célszerűség jegyében működött.

Ezért sok egyéni vállalkozó, a mezőgazdaságba frissen belefogó újjgazda érezhette úgy, hogy a tulajdonszerzésben nyújtott támogatás után a gazdálkodásban az állam magára hagyta.

A támogatások között az áruk eladhatóságát fokozta a csomagolás és a tárolásfejlesztés támogatása. 1991 volt az utolsó év, amelyikben még működött egy nagy hagyományokkal rendelkező rendszer: a kedvezőtlen adottságú területek támogatása. E területre ebben az évben kizárólag földalapú, egyszeri támogatást juttattak.

A minisztérium a tervezett változtatásokat elősegítő lépésnek tekintette a támogatás leépítését, amely elősegíti a racionálisabb termelőszerkezet kialakítását, és gyorsabbá teszi az adottságokhoz igazodó termelési struktúra átalakítását. A másik kérdés- fenn kell-e tartani ezt a támogatási formát, és ha igen - hogyan.

Az FM álláspontja szerint a támogatás 50%-os leépítése már gazdasági problémákhoz vezet: a csökkentéssel megspórolt tőke többszörösét veszíti el az állam, ha a támogatott üzemekben leáll a termelés. Az ezzel járó elbocsátási hullám 300 ezer megélhetését veszélyezteti.

A Pénzügyminisztérium szerint ez a támogatási rendszer tarthatatlan. Szerintünk a jövedelemszerzés és megtartás céljait csak egy kifelé nyitott, de államilag létrehozott közalapítvány vagy pénzügyi alap oldhatná meg, amely megkapná az eddigi támogatások teljes összegét, és csak pályázati úton létrejövő, többségében visszterhes kifizetéseket teljesíthetne.²⁶⁴

A két álláspont közül minkét rendszer tartalmaz helyes megállapításokat. Az FM álláspontja, mely zömében a beruházási jellegű támogatások leépítése kapcsán érthető, előre vetíti a később bekövetkező térszűkítést a mezőgazdaságnak, míg a PM álláspontja egy pénzügyileg jobban ellenőrizhető, jogilag szabályozott átlátható rendszert szeretett volna. A kifelé kommunikált hangzatos elképzeléseit azonban leginkább a támogatási pénzek nagymértékű csökkentésének igénye jellemezte, és sem pénzügyi, sem jogi szakembereket nem vontak be a rendszer átalakításába.

1992 a fontos agrártörvények elfogadásának időszaka.²⁶⁵ Ebben az évben a támogatásokat három fontos csoportba sorolhatjuk.²⁶⁶

²⁶⁴ SZUKICS - PINTÉR- KERÉK: *Az élelmiszertermelés szabályozó rendszerének 1991-es változásai* MÜSZI Rt Bp. 1991. 44-60.pp

²⁶⁵ SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Az élelmiszergazdaság közgazdasági feltételei, a gazdasági szabályozók változása* MÜSZI Kiadó és Szolgáltató Kft. Bp. 1992 62-84.pp.

4.5.1. Agrártámogatási rendszer 1993-1997 között

A termelés támogatásában a gazdasági alapok nélkül, megfelelő nyugati támogatottság hiányában első kormányunk a lassan kiépülő banki adósminősítő rendszer áldásait felhasználva kívánta saját termelőit segíteni.

A támogatási szerződés megkötésének alapfeltétele lett tehát az érvényes rövid, vagy középtávú hitelszerződés megkötése, amelyek kamatainak a rendszer kifejlődésével egyre csökkenő százaléku részének átvállalását - tehát közvetlen a pénzüntézethez történő befizetését- veszi magára a termelést ily módon támogató állam.²⁶⁷ A gazdasági nyomás, mely azért a rendszerváltás kormányára is nehezedett, a termelést közvetlenül is támogató formák létrehozását is elősegítette.²⁶⁸ A termelési támogatások közigazgatási részébe kifizető szervként már 1993-tól részt vesz az APEH, és a támogatások konkrét kiutalására és ellenőrzésére is hozzák létre folyamatosan FM alá rendelt Földművelésügyi Hivatalok, és a Kamarák szerveiként működő gazdajegyzők hálózatát. Később a kamattámogatások és az újabb finanszírozási forma, az állami kezességvállalás rendszere elkülönül a termelési támogatások egyre bővülő palettájától, és agrárfinanszírozási támogatások révén megszerezhető.²⁶⁹

Az előző támogatási rendszer kezdetekor robbanásszerű gazdasági eredményeket a beruházások magas állami támogatásával lehetett elérni. A neoliberais gazdaságpolitika azonban ezt a piaci mechanizmusokba való beavatkozásnak tekintve, néhány alulfinanszírozott programot nem számítva teljesen kivonult a beruházások támogatásából. Ez a 80-as évek elején még példaértékűnek tekintett mezőgazdasági infrastruktúra rohamos romlásához, és a géppark viharos elöregedéséhez vezetett. 1994-ben először a gépbeszerzésre, majd 1996-tól kezdve folyamatosan egyéb infrastrukturális beruházások támogatására is megnyílik a lehetőség.²⁷⁰ E beruházások támogatásához azonban kizárólag pályázati alapon, az esetlegesen benyújtott hitellehetőségek előzetes biztosításával, a minisztérium beruházási főosztályához lehetett fordulni.²⁷¹

²⁶⁶ Kialakultak az új típusú, több tárcához telepített exporttámogatások, a közvetlen támogatásokat megszüntették, és bevezették helyettük a 1176/1991-es rendelet alapján a meliorációs támogatásokat, mely már pályázati rendszerben, és nem normatív alapon működött.

²⁶⁷ PRUGBERGER Tamás - OLAJOS István: *Das ungarische Agrarfinanzierungssystem in ständiger Veränderung* in: Legal Problems of Transition in Hungary MTA Jogtudományi Intézete Bp., 1998. 81-91.pp.

²⁶⁸ Itt a hagyományos extenzív kultúrák, és a nagyüzemi állattartás járt az élen. E korszak jellegzetessége volt, hogy mezőgazdasági felhasználás esetén a gázolaj árának Áfa és elvonási jellegű egyéb tartalmát (az ár közel 70%-át) visszautalták a termelőnek.

²⁶⁹ SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Változó agrártermelési feltételek* MÜSZI Szaktanácsadó és Továbbképző Kft. Bp. 1993. 163-170.pp.

²⁷⁰ SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Agrárszabályozás 1995* Keeper Kft. Bp. 1995. 42-52.pp. és SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Agrárszabályozás 1996* Keeper Kft. Bp. 1996. 58-77.pp.

²⁷¹ ROMÁNY Pál: *A "magyar agrármodell"*op.cit.48-50.pp

Az 1993-es előzmények után '95-ben²⁷²alakul ki az agrárfinanszírozási támogatások rendszere amely,²⁷³azonban minden évben változik. A rendszerre már hatással van az uniós agrárpolitika reformja, és már tartalmaz olyan jellegű támogatásokat, melyek később a vidékfejlesztéshez kerülnek át. E támogatások a következők:

Biológiai alapok megőrzésének, és fenntartásának támogatása

Célja a fennálló támogatási rendszer fenntartása növényi és állati fajták fajtatisztaságának megóvása. Az a vetőmagtermelő vagy állattenyésztő veheti igénybe, aki rendelkezik az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet, és a Mezőgazdasági Genetikai Tanács ellenőrzéséről kiadott okirattal. A pályázatban kötelezettséget kell vállalni az őshonos állatok genetikai tisztaságának megőrzésére, és legalább 5 éves továbbtenyésztésükre. A pályázó a nagyobb hozamú állatfajták tenyésztésének elmaradásából származó bevétel kiesés miatt kapott kompenzációt

A szaktanácsadás támogatása

A rendelet erre a támogatási formára kétféle támogatást irányoz elő.

Az egyik a szaktanácsadást adók közvetlen támogatása, amelynek értéke az igénybe veendő szaktanácsadási díjakhoz igazodik.

A másik, közvetett támogatásban részesül a szaktanácsadók által szervezett képzés, amit a képzés résztvevője kap a költségek 50%-áig.

A támogatás igénybevételének feltétele közvetlen támogatások estében az FM szaktanácsadói névjegyzékbe való bejegyzése.

E tekintetben-nyomokban felfedezhető a magyar agrárkormányzat azon szándéka, hogy a '70-es évek agrárstruktúra-politikai rendeletekhez hasonlóan²⁷⁴ kiépítse a tanácsadók hálózatát, mellyel segíteni lehet a modern gazdálkodási kultúrák meghonosítását, és azt, hogy magyar agrárágazat kellő rugalmassággal tudjon reagálni a változásokra. A közvetett támogatások a szaktanácsadók által kínált lehetőségek kelendővé tételében játszottak jelentős szerepet.

Erdőbirtokossági társulat, erdőgazdasági szövetkezet alapításának támogatása

Az erdőgazdálkodás területén a szakszerű gazdálkodás folytatásához legalább egy erdőtagot birtokolni kell valakinek, hogy egyáltalán lehetősége legyen tartamos erdőgazdálkodás folytatására.

²⁷² 187/1994. (XII. 30.) Korm. rendelet az agrárágazat támogatásának egyes kérdéseiről. E rendelet volt az első, mely összefoglalta az 1993-ig megalkotott üzemviteli támogatásokat, és már figyelemmel volt a nyugati támogatási elvárásokra is.

²⁷³ Az első, már az új típusú agrártámogatási rendszer alapjait letevő rendelet az 40/1992(III.4) Korm. sz. rend.

²⁷⁴ Lásd 1.1.5. fejezet

E tekintetben a gazdálkodás ésszerűségével ellentétben az a gyakorlat, mely a kárpótlás hatókörébe vonta az erdővagyon²⁷⁵ és ezzel egy törpebirtokos tulajdonosréteget hozott létre, mely évekre meggyöngítette az erdővagyonnal történő gazdálkodás rendszerét. A támogatásra azért volt szükség, mert a fennálló anomália kezelése olyan kárt okozott a magyar erdőkben, hogy ennek leküzdése fontosabb volt az erdőgazdálkodás törvényi rendezésénél.²⁷⁶

A támogatás körében az alapítási költségek 75%-át, de legfeljebb 80000 Ft-ot átvállal az alapítótól a költségvetés.

4.6 Az agrártámogatások és az üzemrendszer 1997-98-ban

Az utolsó, említendő korszak, melyről szólnom kell, az 1997-1998-as év. A folyamat, amelybe be kellett illesztenünk a magyar támogatási rendszert, az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának átalakításával összefüggő keretek voltak. E rendszerben minden országnak el kellett készíteni az államon belüli, hosszú távú agrárfejlesztést felvázoló Nemzeti Agrárprogramot. E program ebben az időben még nem fejlődött a később ismertetendő operatív programok szintjére, de átgondoltabb mederbe tereli az agrárium fejlesztésének koncepcióját.²⁷⁷

A magyar agrárpolitika stratégiaiilag is fontos szerepet tulajdonít a támogatáspolitikának, mint az agrárprogram megvalósításának eszközének.²⁷⁸

Az 1997-ben politika deklarációként megalkotott Nemzeti Agrárprogram ide vonatkozó pontjai a következők:

A mezőgazdasági termelés a többi nemzetgazdasági szektorhoz képest versenyhátrányban van. Ennek ellensúlyozására a gazdaságpolitika különleges adó- és támogatási rendszert, adókedvezményeket, sajátos finanszírozási és piacsabályozási formákat alkalmaz, elsősorban az agrártérsegek népességmegtartó képességének erősítése érdekében.

Ebben az évezredben (az 1990-es években) még fenn kell tartani a mezőgazdasági támogatások jelenlegi rendszerének főbb irányait, kiegészítve a tartós forgóeszköz-növekmény támogatásának rendszerbe iktatásával. Ennek főbb eszközei: a fejlesztési, a költségcsökkentő, a térségi és a piacra jutást elősegítő támogatások.

A következő 3-4 éves időszakban az elhasználandó korszerűtlen technológia, géppark lecserélése, a meglévő létesítmények korszerűsítése, a szőlő- és gyümölcsültetvények rekonstrukciója, valamint az agrárvidék fokozatos gazdasági felzárkóztatása elemi érdek. Emiatt fenn kell tartani a fajlagos támogatások jelenlegi

²⁷⁵ A kárpótlási törvények egyik legújabb feldolgozása: CSÁK Csilla: A rendszerváltás hatása a földtulajdoni és földhasználati viszonyokra In: Csák Csilla (szerk): *Agrárjog I. kötet* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 49-57.pp.

²⁷⁶ Az erdőgazdálkodási társulatokról szóló törvény 1994-ben (1994.évi XIX. törvény) míg az erdőtörvény 1996-ban született meg(1996.évi LV. törvény)

²⁷⁷ Lásd részletesebben : 2122/1997. (V. 16.) Korm. határozat a Nemzeti Agrárprogram kidolgozásával és végrehajtásával kapcsolatos további feladatokról valamint a 2062/1997. (III. 14.) Korm. határozatot a Nemzeti Agrárprogram Alapelveiről.

²⁷⁸ MIKÓ Zoltán: *Változások az agrártámogatás jogi szabályozási rendszerében* In: Gazdaság és Jog 1998. évi 1. szám 18-21.pp.

szintjét, és a programok realizálása érdekében növelni kell a beruházásokhoz nyújtott állami támogatások összegét.

Az agrárgazdaságon belül a mezőgazdaság adórendszerét speciális szabályok határozzák meg az EU-ban. A harmonizálást ehhez már most el kell kezdeni. A mezőgazdasági termelés sajátosságainak jobban megfelelni a gazdasági éves adózási rendszer alkalmazása. Ennek elveit ki kell dolgozni. A sajátos agráradózási és társadalombiztosítási rendszer a kiegészítő gazdaságokra - tekintettel gazdasági, politikai és szociális feladatainkra - a jövőben is csak egyszerűsített szabályozást jelentsen.

- földbérleti díjak adóztatását - vidékfejlesztési céllal - a termőföld szerint illetékes önkormányzat adóbeszedési hatáskörébe kell utalni.

A költségvetés éves programjának kialakításánál indokolt figyelembe venni a mezőgazdasági termelés többéves ciklikusságából adódó feladatok finanszírozását. Ezért a program teljesíthetősége érdekében az agrárgazdaság költségvetési kapcsolatait több évre stabilizálni kell. Ennek alapját az agrár- (orientációs) törvény teremti meg.

Az agrárgazdaság, benne a mezőgazdaság közvetlen céljaira, az agrárszféra népességeltartó és környezetfenntartó képességének erősítésére és megőrzésére, valamint a vidékfejlesztés agrárcélokat szolgáló programjaira együttesen a GDP 2,5 százalékának megfelelő költségvetési támogatás fordítható évente.

Ennek összehangolt, a vidék jobb fejlődését segítő felhasználási mechanizmusára a kormány az éves állami költségvetések során kell, hogy javaslatot tegyen.

A deklaráció munkánk szempontjából azért döntő jelentőségű, mert ebben az időben jelenik meg először, bár még az agrártámogatások részeként a vidékfejlesztés. Ekkor dolgozza ki Jávor Károly az első magyar vidékfejlesztési koncepciót, melyet számos hasonló jellegű elképzelés követ. Maga az átfogó szabályozás igénye e területen az agrárium jelentős térvesztése, és a 2005 elejihez hasonló agrárdemonstrációt megelőző politikai lépésnek volt tekinthető.

Ekkor vonták be először a deklarációk elkészítésében a tudomány képviselőit, akik már a Corki Nyilatkozat szellemében próbálták megformálni a magyar agrárgazdaság arculatát. A deklaráció szellemiség több évre kifogta a szelet az agrárdemonstrációk vitorlájából, bár a tényleges vidékfejlesztésről még a deklaráció készítőinek is csak vázlatos elképzelései voltak.

A Horn-kormány utolsó két évének támogatáspolitikáját ebben a programba foglalt rendszernek a végrehajtása jellemezte. Az agrár-orientáció céljaira alkották meg a támogatások rendjét is szabályozó törvényt az agrárgazdaság fejlesztéséről:

Az 1997. évi CXIV. törvényben, amelyben a középtávú kormányzati stratégia felvázolása, az agrártámogatásban jelentkező hatósági feladatok elosztása a fő feladat..

E feladatkörben törvény felhatalmazás alapján megalkotják a jövőben követendő agrártámogatások jogcímeit, melynek vidékfejlesztési vonatkozású elemei is vannak ²⁷⁹ Konkrét vidékfejlesztési utalás a vidékfejlesztés területi intézményrendszerének

279 Az agrárgazdálkodók versenyképességét fokozó intézményrendszer, termelő, feldolgozó, értékesítő együttműködések, szövetkezetek, integrációk támogatása, a kedvezőtlen adottságú agrártérségek jövedelemkiegészítő és szerkezetátalakító támogatása, a termőföld minőségének megőrzése, illetve javítása, az erdővagyon fenntartásának, növelésének, védelmének, az agrárkörnyezet gazdálkodás minőségi javításának támogatása, az agrárinnováció és az emberi erőforrások fejlesztésének támogatása, az Európai Unióhoz való csatlakozás támogatása 1997.évi CXIV.törvény 5.§ e,f,g,h,j pontok

megalkotására való felhatalmazás. A törvény felhatalmazása alapján kap lehetőséget a kormány az agrártámogatások eljárási rendjének megalkotására, és a miniszter az agrártámogatás konkrét jogcímeit évente meghatározó rendelet évenkénti meghozatalára, melynek kötelező, törvény által rögzített vidékfejlesztési jellegű elemeit figyelembe kellene venni.

Ekkor bevezetnek bizonyos támogatott üzemformák alapítási költségeihez való hozzájárulást, ez az 1996-ban is meglévő rendszer kibővül a szövetkezetalapítás közel 80%-os támogatásával, és egyéb, a magyar rendszerből eddig hiányzó üzemegységek, mint például a gépkörök, és a zöldség és gyümölcsfeldolgozást elősegítő Termelői Értékesítő Szervezet alapítását. Ezek a szervezetek pontos leírását és tevékenységi köreit, elismerésének feltételeit a 109/1997 (XII. 30) sz. rendelet 20.sz. melléklete tartalmazza. E szervezetek alapítása mellett a forgóeszköz feltöltéséhez is vehetnek igénybe támogatást. Lényeges eltérés, hogy a ki nem alakult szervezetek tagjaik után, az erdőbirtokossági társulatok területük, míg a szövetkezetek saját tőkéjük 50%-a, vagy árbevételük 5%-a után vehetik igénybe a támogatást. E támogatási forma sok tekintetben eltérve a magyar gyakorlattól, először hozza létre a támogatást, és csak utólag szabályozza le (mellékleti szinten) a mezőgazdasági társult üzemforma fogalmát, ugyanis szabályairól abszolút nem rendelkezik. Érdekes, hogy a szövetkezetet támogató másik támogatási forma, amelyben a szövetkezet saját üzletrésének megvásárlását támogatják, a beruházások támogatásánál szerepel. A támogatott szövetkezetek körét csak az 1992 előtt alakult vállalkozásoknál szabja meg a rendelet, és az üzletrészeket, melyeket megvásároltak, 15 évig a fel nem osztható vagyonban rendeli elhelyezni.²⁸⁰

A nyugathoz való felzárkózást, és a képzést elősegítő, új támogatási formákat a támogatási rendelet X. fejezete tartalmazza. E formák között szerepel az agrárinformatika, a farmgyakornokok külföldi képzésének, és az agrárkutatással foglalkozó intézetek eszközbeszerzésének támogatása is.

4.7 A fejezet legfontosabb megállapításai

Összefoglalásképpen elmondható, hogy az Európához való felzárkózás segített áttekinteni, mit is akar a magyar gazdasági vezetés az agrárágazattól, kijelölte a stratégia fejlesztési irányait, és az előző korszakokban kialakított támogatási formák továbbfejlesztett átvételével egy meglévő, és folyamatosan felhasználható rendszer kezd kialakulni.²⁸¹

E rendszer, mely 1989-ig egyértelműen a nagyüzemeket volt hivatva támogatni, a szektorsemlegesség örve alatt néhány esetben még mindig e formáknak kedvezett. Az agrár-ágazaton belül a hátrányos helyzetű területek központi támogatása, a hátrányok leküzdésének kísérletei, és a tájra jellemző, a lakosság széles rétegeinek megélhetést nyújtó gazdálkodási formák fellendítésének támogatásai nagy lendületet adtak a magyar mezőgazdaság fejlődésének a 60-as években.

A hetvenes években kialakult hátrányos helyzetű területek támogatásai jelzik, hogy a kor agrárpolitikusi jól ismerték, és a magyar viszonyokra adaptálva követték is a

²⁸⁰ Ld: MIKÓ Z: *Változások...* op.cit. 19.p.

²⁸¹ ZSOHÁR András: *A mezőgazdaság állami támogatási rendszerének főbb jellemzői és egyes problémái* In.: *Gazdaság és Jog* 1999.évi 4.szám 20-23.pp.

Unió agrár-struktúrapolitikájának eredményeit. A szakember ellátás támogatásai, és az árkiegészítések lehetővé tették azt, hogy a legkisebb településen is diplomás szakemberek irányítsák a gazdálkodást, és maga a termelés is fennmaradjon, megélhetést és gazdasági alapot adva a más ágazatok kialakításában fejlődni nem tudó településeknek.

A magyar mezőgazdaság hanyatlásához hozzájárult a kisüzem-nagyüzem struktúra megbontásán túl az is, hogy a rendszerváltók nem tulajdonítottak nagy jelentőséget, és elhagyandónak ítélték a hátrányos helyzetű területek támogatásait. A kialakult új gazdálkodási formák nem vették figyelembe a vidék tényleges társadalmi helyzetét és adottságait. A gyengébb minőségű területek szövetkezetei tönkrementek, és kilátástalan helyzetbe kergettek egész tájegységeket. A vidék szerepének átértékelésére csak az Unió jogharmonizáció nyomása, és a megoldatlan túltermelési válságok leküzdésére tett kísérletek mutattak utat. A „sui generis” agrárpolitika tarthatatlanságát jelezte a minden döntési hatáskört a minisztériumhoz delegáló, és a szakmai szervezeteket névleges, konzultatív szerepre kárhoztató agrárpiaci rendtartás kudarca is.

A mezőgazdaság reformjára tett kísérletsorozat első lépése a mezőgazdaság fejlesztéséről szóló törvény elfogadása volt, mely külön fejlesztendő, önálló infrastruktúrával rendelkező területként definiálja a vidékfejlesztést.

Az 1998-tól kezdődő agrártámogatási rendeletek a megkezdődő jogharmonizáció jegyében egyre több vidékfejlesztési jellegű jogszabályt vettek át az uniós vidékfejlesztési politika szabályaiból.²⁸² Ettől az időponttól kezdve, eldöntött tény volt, hogy az agrárpolitika egy másik szegmensét is kell Magyarországon alkalmazni.

Az 1999-es év hozta meg a gyökeres váltást a közgondolkodásban a vidékfejlesztés tekintetében, és ettől az évtől saját kezdeményezésű, kifejezetten agrár-környezetvédelmi és vidékfejlesztési programok is megindultak hazánkban.

A minisztériumi struktúra átalakult, és 1998-tól a Földművelésügyi Minisztérium Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium lett.

A vidékfejlesztéssel ettől az időponttól kezdve új főosztály foglalkozik a minisztérium keretén belül. A hatáskörök tekintetében azonban az új főosztály nem kapott sok mozgásteret, legfontosabb feladatuk a kísérleti LEADER –programok összehangolása és beindítása volt. Az agrár-orientációs törvény alapján kapott felhatalmazás alapján megalakultak a vidékfejlesztési feladatok tervezésére és összehangolására a Regionális Vidékfejlesztési Irodák, melyek az uniós elvárásoknak megfelelően 3-4 megyét összefogva irányították a kísérleti LEADER programokat.

Ebben az időben alakult át saját döntési hatáskörrel rendelkező szervezetté az előcsatlakozási alapok. A PHARE program külön tárca nélküli minisztérium irányítása alá került, és megszervezik a kohéziós alap előfutáraként az ISPA, és a strukturális alapok átvételére a SAPARD –programot.

Az addig esetleges jogharmonizáció megindult e területen, és több olyan dokumentum született, mely felmérte az ágazat adottságait, és összehangolta a források

²⁸² ALVINZ József: *Állami támogatások és elvonások a mezőgazdaságban* In: Gazdaság és jog 2000. évi 6. szám 15-17.pp.

által megkívánt lehetőségekkel. Ezen új korszakról, a hivatalok megszervezésének nehézségeiről, és e folyamatok uniós jogszabályi gyökereiről szól a második rész²⁸³.

²⁸³ A rendszer 2007 utáni állapotáról lásd: SZILÁGYI János Ede: Az agrár és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV/2. (2007), 719-733. p.

**II. RÉSZ : A VIDÉKFEJLESZTŐ EURÓPA, ÉS A CSATLAKOZÁSRA VÁRÓ
MAGYARORSZÁG VIDÉKFEJLESZTÉSI SZABÁLYAI, A HARMONIZÁCIÓ
ELSŐ SZAKASZA 1999-2003-IG**

**5. FEJEZET: A VIDÉKFEJLESZTÉS A CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSOK
TÜKRÉBEN 1999-2002-IG**

A csatlakozási tárgyalások döntő jelentőségűek e dolgozat szempontjából, mert a tényleges jogharmonizáció, vagyis az a folyamat, mellyel az agrár- vidékfejlesztési támogatások a jogrendszer részévé válnak, ezzel a tárgyalássorozattal kezdődött meg. E fejezetben a mezőgazdasági tárgyalások pozícióinak bemutatásával megpróbálom érzékeltetni a tárgyalások időtartama alatt a EU 15-ök és a magyar álláspont változását, valamint a tárgyalásokon elért eredményeket, melyek a további jogfejlesztés, beleértve az EU 15-öket, és Magyarországot is, alapját képezheti.

5.1 A csatlakozási tárgyalások vázlata

A csatlakozási tárgyalások a hozzáférhető dokumentumok alapján a következő részekre oszthatók:

-1998. szeptemberétől- 1999. novemberéig

A magyar joganyag átvilágítása abból a szempontból, mennyire felel meg a joganyag a közösségi jog előírásainak. Ebben az időpontban 8 tárgyalási fordulóra került sor, mely fordulókat tovább két részre lehetett osztani. Az egyik az un. információt szolgáltató, a másik a problémafeltáró szakasz. E tárgyalási részben sor került a mezőgazdaságot érintő joganyag tényleges átvilágítására, és a további tárgyalások főbb pontjainak kijelölésére. ²⁸⁴

-1999. november - 2000. június

A tárgyalási pozíciót feltérképezése. A magyar álláspont, mely a pozíciós dokumentum tanulságai szerint 1999. november 29-én látott napvilágot, a következőket tartalmazta. Magyarország kész átvenni a Közös Agrárpolitika minden szabályát, így átmeneti időszak nélküli csatlakozásra törekszik, minden olyan támogatásra igényt tart, melyet az uniós gazdálkodók élveznek. Bázis időszakként a 1980-as évek elejét, és közepét, tehát a magyar agrárgazdaság csúcsidőszakát kéri figyelembe venni. Az Unió válasza, a 2000. június elején megküldött dokumentum tanulsága szerint 1995- 1999 közötti időszakra kérte meg a termelési kvóták meghatározására az információkat. A mentességi igényeket tudomásul véve ezeket adatokkal kívánta alátámasztani. Az adatok szolgáltatására ütemtervet kért, és kijelentette, hogy a mentességek nem torzíthatják az uniós belüli versenyt, és nem ronthatják a szabályozás hatékonyságát. A közvetlen kifizetésekre vonatkozóan később alakítja ki álláspontját. 2000. decemberében az un. Kiegészítő Álláspont elnevezésű dokumentumban Magyarország megküldte a kért

²⁸⁴SOMOGYI Zoltán: *A csatlakozási tárgyalások agrárfejezete* ISM, Bp. 2002 In: http://www.stratek.hu/EUF09_Agrar.pdf 2004. 10. 20. 3. p.

statisztikai adatokat, ütemtervet állított fel az Integrált Igazgatási Ellenőrzési Rendszer és a Tesztüzem-rendszer bevezetésére. Az uniós joganyag időközbeni változása folytán számos deregulációs kérelmet visszavont. ²⁸⁵

- 2001. február –december

Az érdemi tárgyalások időszaka. Az év első felében megkezdődtek a tárgyalások, először az un. kísérő intézkedések területén (állategészségügy, növényegészségügy, piacszabályozás, intézményfejlesztés területén.) A nizzai csúcson, 2001. augusztusában elfogadták az uniós csatlakozási tárgyalások ütemezését (road map) és a további tárgyalások már ezen ütemterv szerint zajlottak. A 2001. december 12-én megrendezett miniszteri tárgyalásokon az Unió elfogadta a tokaji borkülönlegességekre, a vágott-test minősítésre, a vadrizsra és a kötelező lepárlásra, valamint a földrajzi árujelzőkre vonatkozó tárgyalási pozícióikat. ²⁸⁶

-2002. január - december

A csatlakozási tárgyalások üteme felgyorsult: az Unió 2002. január 12-én hozta nyilvánosságra Issues Paper elnevezésű tárgyalási javaslatait, 2002. márciusában lezárták a növényvédelem és állategészségügy alfejezeteket, elfogadták Magyarország derogációs kérelmeit e területen. 2002. november 20-án az EU konkretizálta az Issues Paperben foglaltakat, mind a közel 100 kérdésben. Már csak 10 kérdés maradt nyitott: a legfontosabbak a közvetlen kifizetések összege és ütemezése, a terméscsalagok meghatározása a GOF növények esetében, a szarvasmarha kvóta és a bortermő területek besorolása. A mezőgazdasági fejezet lezárására a Koppenhágai Konferencián 2002. december 13-án került sor. Az utolsó tárgyalási fordulóban az EU 15-ök enyhítettek addigi kemény álláspontjukon, és lehetőséget adtak a közvetlen kifizetések kiegészítésére nemzeti keretből, valamint a vidékfejlesztésre szánt összeg meghatározó részéből. ²⁸⁷

5.2 A csatlakozási tárgyalásokat meghatározó dokumentumok

A csatlakozási tárgyalások fenti vázlatából kiderült, hogy mindkét fél meghatározta a csatlakozási tárgyalásokon elérni kívánt céljait különböző dokumentumokban. E dokumentumok, főleg az EU-15-ök részéről, lényeges kihatással voltak más eseményekre is, mint például az Unió 2000-2006 közötti költségvetése, a WTO soron következő forduló, valamint a Közös Agrárpolitika soron következő átalakítása. A következő fejezetben azt próbálom megvizsgálni, hogyan hatottak e dokumentumok a vidékfejlesztési politikát megvalósító jogszabályok megszületésére, hogy formálták az 1998-ban még csak elemeiben meglévő uniós, és a csatlakozó államok vidékfejlesztési jogát, másrészt, az agráriumhoz itt kapcsolódó vidékfejlesztés mennyiben módosította a felek tárgyalási pozícióit.

²⁸⁵ SOMOGYI op. cit. 3-4.pp.

²⁸⁶ Loc. cit. 4.p.

²⁸⁷ Loc. cit 5. p.

5.2.1 Az AGENDA 2000

E dokumentum nem kapcsolható közvetlenül a csatlakozási tárgyalások alapidokumentumai közé, de a megalkotásakor már reális lehetőség volt az EU nagyarányú, további bővítése. E lépéssel számoltak a költségvetés megalkotói. Mivel az EU-nak a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor már elfogadott költségvetése volt a csatlakozással érintett időszakra, ez nagyban befolyásolta a tárgyalások menetét, és a kompromisszum esetleges kereteit is.

Az AGENDA 2000 az Unió 2000-2006 közötti költségvetési programja 1997-ben látott először napvilágot, és a végleges változatát 1999-ben fogadták el a Berlini Konferencián. A két változat között felépítésében és radikalizmusában lényeges különbségek vannak, és amint az 1992-es Mc. Sharry terv is egy enyhített változatban került elfogadásra, úgy az AGENDA 2000 gyökeres reformjai is tompultak.²⁸⁸ Az eredeti 1997-es változat legfontosabb újítása – hogy a Buckwell-bizottság megállapításait figyelembe véve – elérte, legalábbis az elmélet szintjén, azt, amit a CAP létrehozásával az alapító atyák szerettek volna. Kétpillérűvé tették az agrárpolitikát. A Mc. Sharry terv óta kialakított agrár-környezetvédelmi támogatások egyre kevésbé voltak beilleszthetőek a hagyományos struktúrapolitikai támogatások közé. A vidékfejlesztés pedig felhívta a figyelmet az agrártevékenység egyik figyelmen kívül hagyott részére, mely kellő ideológiát adott az addig külön kezelt strukturális és agrár-környezetvédelmi kérdések összevonására.

A vidékfejlesztés, mint egy új nézőpontból megközelített közös politika, kiindulópontja az volt, hogy a mezőgazdaságból élők aránya, és jövedelemtermelő képessége nagymértékben csökkent. Azonban a hagyományosan kulturális értéket jelentő vidéki területek megóvása érdekében szükségessé vált egy olyan politika kialakítása, mely az agrárpolitikától eltérően a vidéki népesség életfeltételeinek bővítését tűzte ki célul. A vidékfejlesztéshez kötött támogatási programok mezőgazdasági része egy átfogó vidékfejlesztési koncepció része, és a támogatások már nem termékhez, vagy üzemformákhoz kötődnek. A területre vonatkozó alaprendeletek²⁸⁹ szerint a vidékfejlesztés a Közös Agrárpolitika második pillére, és az Unió gazdasági és társadalmi kohéziójának fontos eleme. A vidéki támogatandó célok meghatározásában szerepet kapnának a tagországok, és a területi autonómiák, azonban nem csak a célok meghatározásában, hanem a megvalósítás finanszírozásában is szerepet kell vállalniuk, így a vidékfejlesztéssel végbemegy a CARPE (Közös Agrár-és Vidékfejlesztési Politika)²⁹⁰ részleges renacionalizálása.²⁹¹ A Buckwell- bizottság előterjesztése szerint a vidékfejlesztés előtérbe kerülésével a CARPE támogatásainak

²⁸⁸ SOMAI Miklós: *A közvetlen kifizetések és az EU bővítése* In: Világgazdasági Kihívások 167.szám 2003. szeptember VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-167.pdf> 2004.10.20. 12-13.pp.

²⁸⁹ TANÁCS 1999. május 17-i 1257/1999/EK RENDELETE az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről; A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.

²⁹⁰ CARPE- Common Agricultural and Rural Development Policy.

²⁹¹ Lásd SOMAI: *A közvetlen kifizetések* op. cit. 13-14.pp.

összetétele jelentősen megváltozik.²⁹² A közvetlen támogatások mértéke az 1996-os 30%-ról 2008-ra 15%-ra csökken, a piaci szervezeteknek nyújtott támogatások csak a piaci intervencióra terjednének ki, és 50%-os arányuk 10%-ra csökkenne. Az agrár-környezeti támogatások átalakulnának környezeti és tájgazdálkodási támogatásokká, számarányuk a jelenlegi 10%-ról 45%-ra nőne, és a strukturális támogatások vidékfejlesztési támogatásokká alakulnának a jelenlegi 15%-os arányuk 30%-ra nőne.²⁹³

E mellett e terület alkalmas arra, hogy a piaci támogatásokkal, főleg a támogatási adminisztráció, az adatszolgáltatási kötelezettségek, a kötelező statisztikai jelentések, és pénzügyi beszámolók piac-centrikus különbségeivel egyre bonyolultabbá váló, monokulturális gazdaságok termelését több lábon állóvá tegyék. E tekintetben, az új agrárpolitikában bekövetkező jelentős változás a Mc. Sharry tervben megkezdett közvetlen kifizetések rendszerének megerősítése, úgy, hogy ide kerülnek át a garantált árak csökkenéséből származó összegek.

A vidékfejlesztésnél már említett renacionalizálás két pontja e tekintetben az opcionális cross compliance, és a moduláció. A cross compliance a támogatandó üzemek számát úgy csökkentené, hogy bizonyos természeti adottságaiknak megfelelő, környezetvédelmi követelmények, betartásához kötné a támogatás folyósítását. A moduláció a tagállam azon lehetősége, hogy a farmjai részére nyújtandó támogatás 20%-ának erejéig a foglalkoztatás, és a gazdasági prosperitás mérőszámai mentén a farmok egy részétől elvont támogatásokat a már meglévő struktúrapolitikai kiegészítő intézkedésekre (előnyugdíj, erdősítés, környezetvédelem) költse, vagy e területből támogassa a környezetvédelmi korlátozások miatt hátrányos helyzetbe kerülő mezőgazdasági termelőit. (mint az AGENDA 2000-rel bevezetett új kiegészítő intézkedés).²⁹⁴ Ezeket kínálta a CARPE a EU- 15-ök termelőinek.

Lássuk mit ajánlott az AGENDA 2000 csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt az új tagországok polgárainak:

- bizonytalan időre szóló átmeneti időszakot, mikor az agrárárak versenyképes árai eltűnnének, míg a más területen meglévő hiányok megmaradnának (marketing, csomagolás, környezetvédelmi lemaradások élelmiszerhigiénia)
- előcsatlakozási segélyt (SAPARD), mely azonban meghatározott összeget oszt fel az egyre bővülő számú tagjelölteknek, felhasználása csak a vidékfejlesztéshez kötődik, így a közösségi pénz mellett tagállami forrásokat, és magántőkét is be kell vonni, csak akkor adható, ha a tagjelölt ország megfelelő programokat dolgoz ki a felvételére, átalakítja a meglévő elosztási és támogatási rendszerét, és nem lehet a meglévő tőkehiány pótlására fordítani²⁹⁵

A magyar elemzők közül sokan óvtak e feltételekkel a csatlakozástól, és a csatlakozási tárgyalások végpontjaként egy alárendelt, a nyugati árak felvevőbázisaként

²⁹² CAP 2000. Rural Developments, European Commission DG VI, Working Document, July 1997.

²⁹³ Lásd: OLAJOS: A vidékfejlesztés. mint a KAP második pillére op. cit.

²⁹⁴ VARGA Judit: *A CAP statikája és dinamikája* – szakdolgozat, Miskolci Egyetem ÁJK 2003. kézirat 33-35. pp.

²⁹⁵ SOMAI: *A közvetlen....* op. cit. 34.p.

szereplő, bér munkával dolgoztató, és örökös megélhetési nehézségekkel küzdő nagyüzemi mezőgazdaság képe kezdett szemük előtt derengeni.²⁹⁶

Más elemzők szerint a magyar agrárgazdaság csak akkor képes megfelelni az EU megváltozott támogatási rendszerének, ha gyökeresen átalakítja eddigi üzemszervezését, csökkenti az intenzív mezőgazdasági területei számát, áttér az organikus termelésre, így versenyképesebb lesz.²⁹⁷

Az AGENDA 2000-ben benne volt a gyorsabb átmenet lehetősége. A gyorsabb átmenet azonban mindenképpen felkészültebb magyar intézményrendszert indokolt volna. A tárgyalási pozíciók felvételénél és a tárgyalások folyamán olyan szakemberekkel lehetett volna a delegációt feltölteni, akik kicsit tudnak az AGENDA 2000 megfogalmazóinak fejével gondolkodni. Ki kellett volna emelni a magyar rendszer hiányait, pozícióinak gyenge voltát, és azt, hogy komoly befektetések nélkül nem képes átvenni a közös agrárpolitika ellenőrzési rendszerét, és sokkal több segítséget kellett volna kérni a tárgyalópartnerektől az intézményi reformok megvalósításában. A tárgyalásokon semmiképpen sem kellett volna kihangsúlyozni a kevés támogatással is versenyképes gazdaságunk komparatív előnyeit, mellyel a jószándékú külföldi elemzőkkel együtt előnyösebb pozíciókat lehetett volna kiharcolni.

5.2.2. *Position Papers*²⁹⁸

Ezen alfejezetet az EU 15-ök tárgyalási pozícióit megelőző elemzések értelmezésével kezdem. E pozíció kialakítása elég sok kompromisszumot vett figyelembe. Az előző fejezetben leírtak hatására az AGENDA 2000 főszámai 2002-ig nem változtak, kötelezően tartani kellett magukat hozzá.

A Tangerman és Buckwell elemzésben²⁹⁹ azonban felmerült, hogy a közvetlen kifizetésekből való teljes kimaradással egyes erős mezőgazdasággal rendelkező tagállamok esetében veszélybe kerülne a csatlakozás népszavazással való megerősítése. A közvetlen kifizetések elmaradása esetén nem lehetne a termelés tényleges visszafogására ösztönözni az adott országok termelőit, és a közvetlen kifizetések nem fogyasztásban, hanem a gazdaságok tőkésítésében jelentkeznének. Az igények

²⁹⁶ SOMAI Miklós: *Áldás vagy csapás? A szubvenciókra alapozott fejlődés vagy a másodrendű tagsággal járó stagnálás* In: Világgazdasági Kihívások 143.szám 2001.május. VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-143.pdf> 2004.10.20. vö SOMAI, Miklós: *Agricultural aspects of Hungary's Accession to European Union* In: VGKI Budapest, 1998. 15p. illetve KISS Judit: *A magyar agrárgazdaság kilátásai az EU.- integráció után* In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 43-49.pp.

²⁹⁷ ÁNGYÁN József- ÓNODI Gábor: *Mi történik itt a vidékkel? (Agrárblöffök, elhallgatások és "lezsugázások")* In: A Falu 2003.évi 4-szám 5-24.pp. vö. ÁNGYÁN J- ÓNODI G- TANKA E: *A magyar vidék lehetséges jövőképe és fejlesztésének feladatai* In. A Falu 2004.évi 1.szám 11-18.pp. illetve FORGÓ Mónika: *Az Agenda 2000 hatása a vidékfejlesztésre* In: Európai Tükör 2001. évi 2-3. szám 129-138.p.

²⁹⁸ A felek tárgyalási pozícióit megjelenítő jogi dokumentumok.

²⁹⁹ TANGERMAN, Stefan- BUCKWELL, Allen: *Agricultural Policy Issues of European Integration: the future of direct payments in context of European Enlargement , and WTO* In: Moct-Most No 3 /1999.

pontosítása először a tagjelölt országoknál fogalmazódott meg.³⁰⁰ A közép kelet európai tárgyalók álláspontja az volt, hogy azokkal a statisztikai adatokkal dolgoznak, melyek saját mezőgazdaságuk virágkorában, az 1980-as évek elején jellemezték országukat, nem azzal a bázisidőszakkal, melyet a 1990-es évek végén az EU saját termelőnél bekért. Magas bázisokkal indítva még lehet lejjebb menni, volt a jelszavuk.³⁰¹ A fogadtatás nem a várt volt. A nyugati elemzők egy része igazoltnak látta azon félelmét, hogy a csatlakozást az új tagállamok meglévő versenyelőnyeik növelésére kívánják felhasználni, ezért elfogadottá és ténnyé jegecesedett, főleg a termelési kapacitásaik visszafogására kényszerített gazdák nyomására, hogy az ilyen közép-kelet európai igényekkel szemben védekezni kell.

Az Unió hivatalos álláspontja a Strategy Paper³⁰² még elfogadható megoldás volt a tárgyalásokon, de a mögötte felsejlő érdekek szinte a tárgyalások megmerevedéséhez vezettek.

Az Unió ugyanis olyan bővítést akart, mely a költségvetésben nem haladja meg az AGENDA 2000-ben elkülönített, erre szánt kereteit. Abban a nettó befizető, és nettó kedvezményezett államok egyetértettek, hogy a bővülés nem vezethet az unióban újabb fölöslegek képződéséhez, a meglévő feleslegeket pedig, Kelet-Európa piacain kell levezetni. Ezzel együtt nem csökkenhetnek, a piaci előnyökre hivatkozással, a nyugati termelők támogatásai. A csatlakozó országokkal szembeni elvárás a fél-megélhetési gazdaságok felszámolása, a mezőgazdaság súlyának és nemzetgazdasági szerepének további csökkentése, és a termelés befagyasztása azon a szinten, melyre az Unió által megkért 1990-es évek közepének adatai megjelölték.³⁰³ Az egyetértés abban is megmutatkozott, hogy az unió bővítése a 2001-es állapotok szerinti CARPE-val kivitelezhetetlen, ez azonban mezőgazdasági érdekei alapján megosztotta a 15-öket. A nettó befizetők legfőbb szószólója, Németország gyors, és radiális reformokat szeretett volna, míg Franciaország a kedvezményezettek érdekeit figyelembe véve kétlépcsős átalakításban volt érdekelt. Az újabb viták feloldására a Bizottság egy merész lépéssel megkezdte az AGENDA 2000 félidei felülvizsgálatát³⁰⁴

³⁰⁰ Lásd az előző alfejezetben leírtakat: teljes jogú CAP tagság, átmeneti időszak hiánya, szűk körű derogáció.

³⁰¹ BALÁZS Péter: *A keleti bővítés koppenhágai forgatókönyve*- kézirat, 2002

³⁰² Lásd az előző fejezetben ismertetetteket: az „acquis communautaire” átvétele nem csak a jogszabályok, hanem a jogintézmények, és az alkalmazás szintjén is, az EU szerepvállalása a csatlakozási partnerség- és ezen belül a SAPARD, a harmadik a piacok kétoldalú, és fokozatos megnyitása.

³⁰³ "EU and Enlargement-Pre Accession Policies and Instruments: Focus an Agriculture" European Comission Directorate General for Agriculture 2001. september in: www.europa.eu.int/comm/agriculture/index.htm 2002. 10. 22.

³⁰⁴ BLAHÓ András: *Epilógus, Az európai Unió és a tíz csatlakozó ország közötti bővítési tárgyalások folyamata* (2002. április - 2002. december 31.) BKÁE, Aula Kiadó Kft. 2003.

5.2.3 Az Issues Paper

A csatlakozási tárgyalások megfeneklett menetében nagy változást hozott a 2002. januári javaslat. Az Unió elutasította a közvetlen kifizetések csatlakozással egyidejű bevezetését arra hivatkozva, hogy ezzel megnőnek a mezőgazdasági árak, ami a fogyasztók érdekeivel ellentétesek, a közvetlen kifizetések a garantált árak ellentételezésének minősülnek, tehát nem támogathatók az új országokba, valamint a föld haszonbérleti díjainak emelését indukálnák, és mivel csak néhány szektorban -GOF növények, szarvasmarha- érvényesül, szociális feszültségeket keltenének a termelők között, valamint lelassítanák a struktúraváltás folyamatát.³⁰⁵

Ezzel együtt azt is kinyilvánította, hogy a kettős CARPE hosszabb távon nem fenntartható, ezért ígéretet tett a közvetlen támogatások fokozatos bevezetésére, és a kettős CARPE 2013-ban történő megszüntetésére. Addig is az újonnan csatlakozó országoknak megadta a jogot arra, hogy a 2001-ben meglévő, un. létező nemzeti támogatásaik további fenntartásával kiegészítsék az uniós közvetlen kifizetéseket arra a szintre, amellyel csatlakozás előtti versenyképességüket megőrzik a termelők. A létező nemzeti támogatások EU.-konformmá tételét a csatlakozási tárgyalásokat követő negyedik évben vizsgálják, mégpedig abban a tekintetben, hogy nem irányulhat közvetlenül a termelés fokozására, de egyéb, állategészségügyi, környezetvédelmi, kutatási, foglalkoztatási követelmények, betartását már lehet támogatni.

A kezdeményezést mindkét oldalon élénk tiltakozás kísérte. A csatlakozók egyértelműen visszautasították a kétlépcsős CARPE, és a másodrendű tagság gondolatát, és nem ismerték fel a konkrét ígéretet a közvetlen támogatások bevezetésére.

Ezt azonban a nettó befizető EU 15-ök képviselői felismerték, és azzal érveltek, hogy ezzel az EU bővítésre adott pénzügyi felelősségvállalási kötelezettsége meghaladja a bővítésre az AGENDA 2000-ben megszabott kereteket.

Elemzők azonban kimutatták,³⁰⁶ hogy azzal a halogató politikával, mellyel a csatlakozást 2004-re tolták el, az EU 15-ök megspórolták az AGENDA 2000-ben már 2002-re tervezett bővítés első éveinek teljes költségvetését, és a keleti valuták felértékelődése miatt is csökkent az adott valutában folyósított összeget Euróban meghatározott reálértéke.

Az elemzők álláspontja azért elfogadható, mert így a tervezett bővítéstől a bővítésig az új tagok finanszírozására elkülönített összegeket nem utalták át az előcsatlakozási alapok keretei közé, így ebből az összegből semmit sem láttak a bővítésig az új országok, míg az erre szánt tőke megmaradt, a csatlakozás után a ténylegesen kiutalt összegeket is csak utólag használhatták fel a tagállamok, tehát a finanszírozásban egy újabb évet nyertek a nettó befizetők.³⁰⁷

³⁰⁵ Issues Paper- az Unió megoldási javaslata

³⁰⁶ KISS Judit: *Hogyan változik az EU. agrárpolitikája?* In: Világgazdasági Kihívások 157.szám 2002. augusztus VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-157.pdf> 2004.10.20 valamint SOMAI: *A közvetlen támogatások..* op cit. 29-30.pp.

³⁰⁷ Jó példa erre a területi alapú támogatások rendszere, mely az EU-ban utófinanszírozású, míg Magyarországon még a 2004-es évben is előfinanszírozású volt. A 2005-ös gazdatüntetés egyik fontos kiváltó oka tehát a 2005-ös finanszírozási hozzájárulástól mentes évkezdett volt.

A másik hatás a fokozatosan bevezetett közvetlen támogatások esetére, már a piaci hatás. A nagyobb tőkeállománnyal ellátott új országokból származó termelő képes áruját raktározni, így nem kerül sor közvetlen piaci intervencióra e tekintetben.

A várakozás e tekintetben kissé elhibázott volt. A 2005-ös éve év elején az egyik legfontosabb probléma az volt, hogy a jó 2004-es gabonatermés zöme az új aratásig a magyar raktárakban maradt. A hiányt említette a portugál és a spanyol aszály, és a termés mennyiségét csökkentő és ezzel áthidalható 2005-ös esős nyár

5.2.4 A Mid Term Review (MTR)³⁰⁸

Az MTR a CARPE reformjának előszelét is elővetítve, a csatlakozási tárgyalások végső lökésre buzdító dokumentuma volt. A dokumentumot az hívta életre, hogy az AGENDA 2000 megalkotásakor, a Mezőgazdasági Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy a piaci reformmal érintett rendtartások esetében kiigazításokra tegyen javaslatot. A reform azonban túl ment ezen a felhatalmazáson. Az MTR a vidékfejlesztés szerepének növelésében látta a piaci típusú támogatások WTO konform, zöld dobozos támogatássá tételének legfontosabb bázisát. Az érintett piacokon lényeges változásokat nem hozott (további garantált árcsökkentés, további kompenzációval.) Ezzel szerette volna elérni a termékcentrikus támogatási modell üzemcentrikussá történő átalakítását. Az addigi termelési támogatásban részesülő üzemeknek évente 2%-os mértékkel csökkenő közvetlen támogatásokat kívántak juttatni, azzal hogy az teljesen függetlenné tennék a támogatásokat a termeléstől (decoupling). A termelési mutatókhoz, vagy foglalkoztatáshoz kötött, eddig választható modulációt, tehát a támogatási összegek 20%-ának, immár közösségi újraelosztását,³⁰⁹ kötelezővé tették, ez alól az eredeti tervezetben csak 5000 euró közvetlen támogatás alatt adtak volna felmentést. Maximálták az egy farmra jutó közösségi juttatás mértékét, 300 000 euróban (capping), és ehhez a farmok csak a vagylagosan előírt állategészségügyi, növényvédelmi, környezetvédelmi, élelmiszer-egészségügyi normák betartása esetén juthatnak hozzá (cross compliance³¹⁰). A „capping”-ből és „cross compliance” -ből befolyó összegeket a tagállam, míg a modulációból származó bevételeket a Mezőgazdasági –Bizottság oszthatta volna el.³¹¹

A félidei intézkedés váratlan volt, ezt maga a Bizottság is érezte a közvélemény nem értette a hirtelen változtatás mögött rejtőző gazdasági indokokat.

A hivatalos válasz szerint az AGENDA 2000-ben nem érvényesítették kellően a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés szempontjait, és ezen intézkedésekkel, az addigi közvetett támogatásokat teljesen fenntartható támogatásokká lehetett alakítani. Így a piacvédelem és az exportszubszenciók jelenlegi szintjének fenntartása mellett a belső támogatások frontján az EU. léphet fel támadóként a dolhai WTO fordulóban.

³⁰⁸ Az AGENDA 2000 2002 júliusában bekövetkezett félidei felülvizsgálata.

³⁰⁹ Bővebb kifejtését lásd az AGENDA 2000 elnevezésű alponban

³¹⁰ Kölcsönös megfeleltetési kriteriumok.

³¹¹ Communication the Commission to the Council and European Parliament: „Mid Term Review of the Common Agricultural Policy” Commission of the European Communities, Brussels, 10.7. 2002.COM 2002 394.final illetve Agra- Europe 27/09/2002 in: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index-en.htm>

Az agrárelemzők szerinti tényleges indokok sokkal banálisabbak: a 2007-ben esedékes újabb költségvetési ciklusban a Mezőgazdasági Bizottság gyökeres reformok nélkül nem őrizheti meg magas költségvetési arányát, a másik és az előbbinél sokkal fontosabb válasz a miértre, a keleti bővítés volt. A Buckwell bizottság 1998-ban jelzett prognózisai 2002-re megvalósultak. Szinte szubvenció nélkül tudott az EU gabonát exportálni, és a marhahús ágazatban nullára csökkentették a felhalmozódott készleteket.

A MTR-hez hasonló Farm – Acttal az USA-ban bevezetett reformok megbuktak, és a 2002-es farmtörvénnyel bevezetett counter cyclical payment (anticiklikus kifizetés) sokkal jobban torzítja a versenyt, mint előtte valaha.³¹² Ezért az eredeti elképzelést csak az egyenlő mércével mérő CARPE illúziójának megtartása, valamint a keleti bővítés indokolja.

A MTR-t hét pontban kritizálta minden fontosabb agrár-érdekképviselői szerv az Unióban:³¹³

- 1, Bevezetése indokolatlan, és bizonytalanságot szül a termelők körében.
- 2, A modulációkkal egyszerre csökkennek a garantált árak és a közvetlen kifizetések.
- 3, A tejpiacon a kvóták emelése és a garantált árak csökkentése a szokásosnál is jobban megnehezítené a termelők helyzetét.
- 4, A termeléshez nem kötött támogatás veszélyeztetné egyes régiókban magát a termelést is.
- 5, Ha a termelő az addigi támogatott szektorban lévő termék előállításáról szabadon térhetne át olyan termékre, amire nem járna támogatás, ez olyan helyzethez vezetne, hogy lennének az adott szektor termelői között támogatott és nem támogatott termelők is.
- 6, A 300 000 euróban maximált capping Németországot, és Nagy Britanniát, ahol hagyományosan nagyobb birtoktestek vannak, erőteljesebben érintené, míg a többi tagországot nem, így nyilvánvalóan diszkriminatív.
- 7, A moduláció kötelező bevezetése az erőteljesebben fejlődő Németországra, Franciaországban és Nagy Britanniában is ellenérzéseket szül, és a legbefolyásosabb termelők érdekeit sérti.

Az érvek realitásához, melyek szintén a piaci termelésre, és a nagyüzemi árú alapú finanszírozásra berendezkedett termelők érdekeit képviselve születtek, nem férhet kétség. Számomra, mint újonnan csatlakozó államból származó elemző számára inkább az az elszomorító, hogy az érdekképviselő csak a termelők piaci pozícióinak védelmével törődve alkotott ellenérveket, és nem reális alternatívát szintén zöld dobozos támogatások körében ezen intézkedések megváltoztatására.

A Bizottság az érvek hatására sok területen maghátrálásra kényszerült: a nyilvánvalóan diszkriminatív „capping” kimaradt a 2003-as módosított javaslatból és a

³¹² SOMAI Miklós: *Az USA agrárpolitikája a kezdetektől napjainkig* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 2002. december 40. szám VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-41.pdf> 2004.10.20.23-27.p 37-38.p

³¹³ A COEGA, és az FNSA 2002-2003-as értékelései ld. www.fnsa.fr, <http://www.copa.be> és CAP Reforms Heading in Rights Direction,(22 January 2003) és NFU Responds DEFRA consultation on CAP Review (10 September 2002) in: NFA Press Releases <http://www.nfu.org.uk>

moduláció is kétkulcsos lesz- az 50 000 Euró feletti éves támogatást kapó farmok esetében 19 %-os míg 5 000 és 50 000 Euró éves támogatás között 12,5%-os lett.

A Mid Term Review mérlege azonban nem ilyen egyértelmű – a tiltakozások hatására a CARPE reformját 2006 utánra tették át, de a csatlakozási forduló lezárására e reformjavaslat szellemében tették meg az indítványukat az unió vezetői. A reform ésszerűségének a közép-kelet európai elemző szempontjából két lényeges kérdőjele lehet:

1, A farm alapú támogatások az USA-ban 2001-re megbuktak-. Ez kérdőjelessé teszi a hasonló alapon, -tehát termeléstől független- farmtámogatások létjogosultságát. A teljes termelési szabadságot azonban itt kötik CMO-k rendelkezései, a kötelező ugaroltatás fennmaradása, és a megfeleltetési kritériumok is.

2, Ha a vidékfejlesztés szellemében nem a termelésért, hanem a tájfenntartásért kap az EU 15-ök termelője támogatást, azt milyen joggal lehet megtagadni a hasonló tevékenységet végző közép-kelet európai termelőtől? Tehát- e dokumentum logikája erősen csökkentette a csatlakozási forduló utolsó szakaszában az Unió érvrendszerének erősségét.

5.3 A csatlakozási tárgyalások lezárása³¹⁴

A koppenhágai csúcstalálkozón az Issues Paperben és a MTR –ben lefektetett ajánlatok lényegesen nem változtak, de a 2002. októberében lezajlott német-francia egyeztetés hatására ezt az ajánlatot a nettó befizető országok is elfogadták, tehát immár az Unió hivatalos ajánlatának minősült. Brüsszeli források a tagállamok felé kiszivárogtatott információi alapján³¹⁵ a csatlakozó államok még reménykedtek abban, hogy némi elmozdulás tapasztalható, de a dolgok lényege nem változott.

A közvetlen kifizetések területén maradt a kettős elbírálás, az első 3 évben az 5%-os, majd a továbbiakban a 10 %-kal növelik az új tagok közvetlen kifizetéseire az uniós hozzájárulást. E területen az egyetlen áttörés, hogy az első 3 évben a vidékfejlesztésre szánt, de kiosztani nem tudott vidékfejlesztési összegek átcsoportosíthatóak e területre. A strukturális váltást a gazdaságban úgy próbálták elősegíteni, hogy az arányosnál nagyobb összeget fordíthattak, és nagyobb közösségi hozzájárulási aránnyal a vidékfejlesztési támogatásokra.³¹⁶ A kvóták tekintetében, bár bázisidőszaknak a 2001-ben lezáruló 5 évet tekintették, elérték azt, hogy az aszályos, és a világgazdasági válsággal sújtott éveket (lásd orosz tőzsdeválság 1998-ban) nem vették

³¹⁴ A 2002. decemberében lezajlott koppenhágai csúcstalálkozón történt.

³¹⁵ A hivatalos brüsszeli közlés volt, hogy a Bizottság a tárgyalások során nem szó szerint, csak szellemiségben tekinti alapnak az Issue Papert, és az egyes államok termelői érdekében egyedi elbírálást is biztosít in: Bruxinfo 2002. 11.04. <http://www.bruxinfo.hu>.

³¹⁶ Kiss Judit: A magyar agrárgazdaság kilátásai az EU.- integráció után In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 43-49.pp.

figyelembe, a statisztikák közül azonban csak az EU előírásainak megfelelőek voltak felhasználhatóak, a többit, mint nem megbízhatót kiejtették.³¹⁷

5.4 A fejezet eredményeinek összefoglalása

A mérleg, legalábbis amelyben a magyar agrárvezetők a csatlakozási tárgyalások eredményét megvonták, pozitív. A gabonaszektorban a csatlakozással nőttek az ágazat támogatásai, és a vidékfejlesztési pénzekkel együtt a hússzektorba befektetett összegek sem csökkennek. Az agrárágazat tehát nem veszített a tárgyalásokon.³¹⁸ A vidékfejlesztés azon része, mely az agrárpolitikába bevonható, igenis előre jelez egy folyamatot. A támogatások normativitása nő, a követelmények, melyeket a támogatások odaítélése kapcsán a gazdától elvárnak, csak részben a gazdaságossággal összefüggő elvárás. Sokat nyom a latban a termelés természeti és társadalmi környezetére való odafigyelés. A gazdálkodási tevékenység során e két terület tudatos építése. Azzal, hogy a piacoktól, és szinte a termeléstől független, jól ellenőrizhető támogatásokkal kívánják ellátni az agráriumot, egyre növeli a második pillér- a vidékfejlesztés jelentőségét, nem csak a deklarációk szintjén, hanem a támogatás, mint a területre leginkább jellemző állami beavatkozás kapcsán. A normák, melyekkel a vidéki területeket támogatják, egyre inkább jogilag is jól elkülöníthető ismérvekkel rendelkeznek.

Az alfejezetben vázolt világgazdasági jellegű összefüggések megmutatták azonban, hogy a hivatalos állásponttól eltérően a magyar tárgyalófél sok esetben nem állt a helyzet magaslatán a feladatok és a erővonalak kiválasztásakor. Tárgyalási pozícióiban leginkább a mezőgazdaság hagyományos fejlesztésére, és az Unió azon hagyományos mezőgazdasági támogatási rendszerének fenntartására alapozott, melynek társadalmi támogatottsága a régi tagállamok körében is nagymértékben csökken. A kezdő tárgyalási pozíciók felvillantásával olyan helyzetbe került, melynek reális következményei volt a teljes jogú tagság fokozatos bevezetése a támogatások felvétele körében. Az Unió kompromisszum készségéből csupán a nemzeti top up elfogadására tellett.

A magyar tárgyalási pozíció másik leginkább elhibázott lépése az volt, hogy nem a megfelelő módon kezelték a vidékfejlesztést az agrárfejezetben belül. Míg a csatlakozó államok közül hazánk a harmadik legjelentősebb mezőgazdasági potenciállal rendelkezik, a vidékfejlesztésre szánt összegek körében a kilencedik, illetve a tizedik helyet foglaltuk el a csatlakozó államok közül.³¹⁹ A másik jelentős stratégiai hiba az, hogy a WTO rendszerében zöld dobozosnak tekinthető vidékfejlesztési támogatásokból a hagyományos területi alapú agrártámogatások irányába (mely a WTO rendszerében legjobb esetben is csak sárga dobozosnak, azaz ideiglenesen engedélyezhetőnek tekinthető) történő átcsoportosítására kapott elvi felhatalmazást, mellyel 2005 nyarán élt is a minisztérium.³²⁰

A következő alfejezetekben a csatlakozás előtti együttműködés két legjelentősebb pontján szeretném kiemelni. Először az uniós vidékfejlesztés szabályait elemzem a

³¹⁷ Kiss Judit: *A CAP legújabb agrárreformja* In: Világgazdasági Kihívások 165.szám 2003.július VGKI, Bp.<http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-165.pdf> 2004.10.20.

³¹⁸ NÉMETH Imre: *A magyar agrárgazdaság és a csatlakozás* 2002-gépirat

³¹⁹ Ángyán József előadása az MTV 2 Tudásegység című műsorában 2004. november 12-én.

³²⁰ Átcsoportosított agrárpénz HVG 2005. évi 30. szám 11. oldal.

legfontosabb normák értelmezésével, valamint a közösségi kezdeményezések leírásával. Ezek után az előcsatlakozási programok értelmezése következik, melyből a munka legjelentősebb pontja a mintaértékű SAPARD intézményrendszer, és a rendszer akkreditációjának bemutatása.

6. FEJEZET AZ EURÓPAI UNIÓ VIDÉKFEJLESZTÉSRE VONATKOZÓ JOGI ALAPDOKUMENTUMAINAK ÉRTELMEZÉSE

6.1 A vidékfejlesztési támogatásokról ³²¹

A vidékfejlesztés támogatásainak első jogi dokumentuma, felépítésében és módszereiben elválaszthatatlan a strukturális alaprendelettel,³²² és saját végrehajtási rendeletétől.³²³ A megközelítés, bár normacentrikus, igyekszik kitérni az uniós rendeletek értelmezéséből adódó azon problémákra, amelyek e terület hármasszabályozásából adódnak. Úgy dolgozom fel a vidékfejlesztési támogatási rendeletet, hogy ahol a rendelet erre utal, a másik két rendelet szabályait megfelelően hozzárendelem, és a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából értelmezem e rendelkezéshalmaz alkalmazásához nélkülözhetetlen pontjait.

A dokumentumok ilyen jellegű értelmezésével a szakirodalom áttanulmányozása során jogász szerzőknél nem találkoztam. A vidékfejlesztéssel foglalkozó iskolateremtő professzorasszonyok³²⁴ munkáiból sokat merítettem de a feldolgozás egyedi. A jogértelmezés során törekedtem arra, hogy érzékeltessem a 2002-ben bekövetkező, és már a gyakorlati jellegű megvalósítás során jelentkező módosításokat, és azt hogy pontosította a rendszert.

6.1.1 A rendelet létrejöttének indokai ³²⁵

A rendeletben a legfontosabb, mely jogi szempontból értékelendő, hogy a vidékfejlesztési támogatások jogcímeinek meghatározásán túl, elhelyezi a területet az agrárpolitika és a regionális politika közötti térben.

A vidékfejlesztési támogatási rendelet, mint ahogy azt az előzőekben is kifejtettük, az agrárium támogatása, és a regionális fejlesztés eddig meglévő, és hasznosítható részeinek összehangolására törekszik, igyekszik áthidalni a két terület támogatási rendszerének sok olyan pontját, ahol sok párhuzamos közösségi támogatás létezett. Igyekszik egy jól hasznosítható, és több szemponttal összehangolható agrár-

³²¹ A TANÁCS 1999. május 17-i 1257/1999/EK RENDELETE az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről a továbbiakban 1257/1999.sz. rend.

³²² A TANÁCS 1999. évi június 21-i 1260/1999 EK RENDELETE a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről a továbbiakban 1260/1999.sz. rend.

³²³ A TANÁCS 2002. évi február 26-i 445/2002 EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1257/1999 EK rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról a továbbiakban 445/2002-es rendelet

³²⁴ Kovács Teréz és Vincze Mária e témában elkészült nagyszerű és többször idézett monográfiáiban (Kovács : vidékfejlesztési politika –Vincze: Régió-és vidékfejlesztés gyakorlat és helyzetelemzés) foglalkozik a rendelettel, de nem a jogász elemző szempontjait veszik figyelembe

³²⁵ Lásd a bevezető rendelkezések 53 alpontját.

struktúrapolitikát egyeztetni az agrár-környezetvédelmi programokkal, és a területfejlesztés eddigi rendszerével.

A finanszírozás, és elosztás tekintetében a strukturális alapok területén nagy hatékonysággal alkalmazott módszert követve a társfinanszírozás rendszerét veszi át. Az agrárpolitika struktúrapolitikai intézkedéseit, valamint az agrár-környezetvédelem 1992-es elemeinek átemelésén túl – melyekre meghagyja az agrárpolitika centralizált rendszerét - előírja tagállami, sőt regionális szinten vidékfejlesztési programok készítését, melyek tartalmazhatnak a központi előírásoktól eltérő támogatási jogcímeket. Az állami támogatások tekintetében tehát a területet az agrárpolitika keretében helyezi el, és így a speciális agrár-versenyszabályok hatálya terjed ki rá melyek sokkal kevésbé tiltja az állami támogatást- igaz csak közösségi szinten. A vidékfejlesztési intézkedések finanszírozása attól függ, hogy köthető –e speciálisan valamely elmaradott terület fejlesztéséhez. Ha az 1-es célkitűzés alá tartozik,³²⁶akkor az EMOGA orientácós, ha a 2-es célkitűzés alá, a garancia, és a három kiegészítő intézkedés, valamint a kedvezőtlen helyzetű térségeknek és a környezetvédelmi korlátozások által érintett térségeknek nyújtott támogatás, melyeket az 1-es célkitűzés alá tartozó területeken is a garancia részlege finanszíroz.³²⁷

6.1.2 A vidékfejlesztés kiterjedése és speciális célja

A vidékfejlesztés a rendeletalkotók gondolata szerint egyszerre része az agrárpolitikának, céljai az agrárpolitika célkitűzéseit megnevező Nizzai Szerződés 33 cikkében fogalmazódnak meg,³²⁸ és a regionális politikának, melynek 1999-ben bekövetkezett változásai után lecsökkentek a célkitűzései.³²⁹ E mellett a többi strukturális alap 158. és 160. cikkében megfogalmazott céljait is felhasználja, és figyelemmel van a regionális előírásokra is.

Az előírások között külön nevesítik a mezőgazdasági tevékenységre és a szektor szerkezetváltására vonatkozó előírásokat.³³⁰

³²⁶ A regionális politika 1999-től érvényes három célkitűzésére nézd: A regionális politika reformjának második szakasza elnevezésű fejezetben 27.p.

³²⁷ DORGAI László: *A vidékfejlesztési támogatások elvei és...op.cit.22.p* valamint KOVÁCS Teréz: *A regionális politika op. cit 87.p.*

³²⁸ Értelmezését és a szakirodalmi véleményeket lásd A stresai konferencia elnevezésű alfejezetben.

³²⁹ Értelmezését lásd az 1.2.1.2.3 pontban részletezett A regionális politika második reformja 2000-2006 elnevezésű fejezetben.

³³⁰ A mezőgazdasági üzemek struktúrájának, valamint a mezőgazdasági termékek feldolgozására és forgalmazására szolgáló struktúráknak a javítása, a mezőgazdasági termelési potenciál átalakítására és új irányban történő hasznosítása, új technológiák bevezetése és a termékminőség javítása, a nem élelmiszer termékek előállításának az ösztönzése. A fenntartható erdőfejlesztés, a kiegészítő, illetve alternatív tevékenységek előmozdítása érdekében a tevékenységek diverzifikációja, az életképes társadalmi szerkezet megőrzése és megerősítése a vidéki térségekben, a gazdasági tevékenységek fejlesztése, a foglalkoztatottság megőrzése és új munkahelyek teremtése a meglévő belső potenciál jobb kihasználása céljából. A munka- és életkörülmények javítása, a kis ráfordítást igénylő gazdálkodási rendszerek megőrzése és azok támogatása. A környezetvédelmi elvárásokat tiszteletben tartó, önmagában is lényeges természeti értékkel bíró, fenntartható

Az előírásokban, bár annak mezőgazdasági jellege a bevezető gondolatokból nyilvánvaló, sokkal inkább a strukturális fejlesztés céljaival rokonítható. Számos olyan jogcímet találunk, az Európai Szociális Alap támogatási körébe tartoznak (egyenlőtlenségek megszüntetése, gazdasági fejlesztés, foglalkoztatottság megőrzése, munka és életkörülmények javítása, alternatív jövedelemszerző tevékenységek támogatása). A jogcímeket vidékfejlesztésbe való áthelyezésének indokoltságát a Corki nyilatkozatban megfogalmazott fenntartható vidékfejlesztés alapelvei³³¹ és a jobb áttekinthetőség és irányíthatóság indokolják.

6.2 Vidékfejlesztési Intézkedések

Az intézkedések egy részét már a strukturális támogatások alapintézkedései is tartalmazták. E hagyományos strukturális intézkedések a következők:

- agrárvállalkozásokba való befektetések,
- fiatal gazdálkodók pályakezdési támogatása,
- szakmai képzés,
- mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése,
- erdőgazdálkodás. ³³²

E közösségi intézkedéseket az EMOGA garancia részlege finanszírozza

A másik intézkedéscsomag az agrárstruktúra megújulását, valamint a túltermelés megakadályozását szolgálni hivatott un: agrárpolitikai kiegészítő intézkedések,

- mint a mezőgazdasági tevékenységet végzők korai nyugdíjaztatása,
- a kedvezőtlen, és környezetileg érzékeny területek kiegészítő támogatása,
- vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlesztésének elősegítése,
- agrár -környezetvédelem,
- erdősítés, mint a hagyományos mezőgazdasági szerkezet megváltoztatásának eszköze.

Ezen intézkedések közül, melyek az elmaradott régiók felzárkóztatását szolgálják, azt az EMOGA orientációs részlege, melyek nem tartoznak a felzárkóztatási célhoz, azt az EMOGA garancia részlege finanszírozza. ³³³

mezőgazdaság megőrzésére és támogatása, az egyenlőtlenségek megszüntetésére, valamint a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség elősegítése, különösen a nők által kezdeményezett és végrehajtott projektek támogatása

³³¹ Az alapelveket és azok értelmezését lásd a Corki Nyilatkozatról szóló alpontban

³³² Az 1992-ben kiadott rendelet értelmezésével részletesebben foglalkozom: OLAJOS István: *Az Európai Unió és Magyarország agrártámogatási rendszerének összevetése* In.: Gazdaság és Jog 1998. évi 3. sz. 12-14. pp.

³³³ 1257/1999. EK. rend. 4-33.cikk.

6.2.1 A strukturális támogatások alapintézkedései

Az agrárvállalkozásokba való befektetések a mezőgazdasági jövedelmek olyan szintű növelését tűzték ki célul, melyek nem járnak a termelés növelésével, hanem a termelési költségek csökkentésével, minőségének javításával, az állathigiéniai szint növelésével, diverzifikációval növelik a gazdák jövedelmeit. Az igénylés feltétele, hogy a gazdaság életképes, a gazdálkodó szakképzett legyen és a gazdálkodás során, betartsa a környezetvédelmi és állategészségügyi előírásokat. Ha a program a termelés növekedését eredményezi, csak abban az esetben adható támogatás, ha a piacképes a többlet felhasználására. Az uniós támogatásaránya 40%, kedvezőtlen adottságú területen, fiatal gazdálkodók esetében 55%.³³⁴

2002-ben, már a végrehajtás nehézségeivel találkozva, több ponton kiegészítették a rendelet szabályait. A hirtelen megnövekedő állathigiéniai, minőségi előírásoknak való megfelelés teljesítésére is adható a támogatás. Ha pedig a gazda lehetőségei nem terjednek ki a követelmények teljesítésére, akkor támogatás helyett az előírások teljesítésére haladékat kérhet. Azok a gazdák, akik termőterületük kicsiny volta miatt (szerkezeti nehézségek) nem tudnak megfelelni az előírt és megnövelt higiéniai és minőségi feltételeknek, 25 000 euró összértéket el nem érő támogatást kaphatnak a megféleltetési kritériumok teljesítésére.³³⁵ A piaci értékesítőhelyekre történő beruházás esetén fel kell mérni az érintett termékek körét, a beruházás nagyságát és az érintett piacokat. Ha az adott piacon termelési korlátozásokat vezettek be, ezzel ellentétes lenne az értékesítési kapacitás bővítése, tehát a befektetés nem támogatható. Fiatal gazdálkodók által végzett beruházásba a 45%-os, illetve kedvezőtlen adottságú terület esetén 55%-os uniós befektetési arány 5 éven keresztül fennmaradhat.³³⁶

Fiatal gazdálkodók pályakezdési támogatás feltételei: a gazdaság életképes, a 40 évnél fiatalabb gazdálkodó szakképzett, első ízben indít be mezőgazdasági vállalkozást, és a gazdálkodás során betartja a környezetvédelmi és állategészségügyi előírásokat, valamint a támogatandó személy az üzem vezetője. Ha ez utóbbi feltétel nem valósul meg maradéktalanul, tehát az üzemnek más vezetője is van, a monitoring során a hatóságnak külön kell ellenőrizni, mire terjed ki a támogatandó személy döntési kompetenciája. Ha ez lényeges kérdésekben nincs meg, a támogatás nem folyósítható. A támogatás állhat egyszeri tőkebefektetésből, melyből a fiatal gazdálkodó el tud indulni, vagy ha már tevékenységét megkezdte, az egyszeri támogatást meg nem haladó mértékű kamattámogatásból. Ez nyilvánvalóan nagyobb összegű hitel felvételével jár, azonban a pénzügyintézeteknek ebben az esetben hitelképesnek kell minősíteni a fiatal gazdálkodót (Ehhez meglévő tőkét vagy releváns gazdálkodási gyakorlatot is fel kell tudni mutatnia. A kamat megállapításkor a bankok nem vehetik figyelembe az utólag megpályázott kamattámogatás összegét.)³³⁷

A 2002-ben bekövetkező változások lényege: a fiatal gazda, ha induláskor nem felel meg a támogatási feltételeknek (szakképzettség és szakmai gyakorlat tekintetében)

³³⁴ Loc. cit. 4-7 cikk.

³³⁵ Lásd: a 445/2002-es rend. 1 cikk.

³³⁶ 1257/1999-es rend. op. cit . 2.- 3. cikk.

³³⁷ 1257/1999-es rend. op. cit . 8. cikk.

akkor 3 év haladékot kaphat a feltételek teljesítésére. Ha az indulás után a feltételeket teljesíteni tudja, a tagállam legkésőbb 1 éven belül folyósítja számára a fiatal gazdálkodók támogatását.³³⁸

Szakmai képzés- a feltételeknek megfelelően változni képes gazdálkodók képzésére induló program. Nem illeszkedhet normál képzési program részterületeibe. A képzésnek a megfeleltetési kritériumok teljesítését kell szolgálnia. Így irányulhat fenntartható gazdálkodási módszerek, állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági előírásoknak megfelelő gazdálkodás elsajátítására, fenntartható erdőgazdálkodás folytatására.³³⁹

Az ilyen képzés célja 2002-től szigorúan az alapképzés megszerzése vagy a változó feltételeknek való megfelelés, így 2002-től középfokú vagy annál nagyobb képzettséget adó tanfolyam nem támogatható ezen intézkedésből.³⁴⁰

Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése címen akkor jár támogatás, ha a versenyképességet és a termékek hozzáadott értékét növeli. A támogatás címzettje a mezőgazdasági beruházók olyan finanszírozója lehet, akinek a gazdasága életképes, a gazdálkodó szakképzett, és a gazdálkodás során betartja a környezetvédelmi és állategészségügyi előírásokat, valamint hozzájárul az alapanyagot gyártó termelési ágazat helyzetének javításához. A termelés során biztosítja a mezőgazdasági termelők számára a haszonból való részesedést, és a megtermelt végtermék támogatás nélkül is piacképes. Az EU finanszírozási aránya 50%-os, illetve értékteremtő beruházások esetén 40%-os. Gépek, berendezések számítógépes szoftverek fejlesztésére felhasználható a támogatás, földvásárlásra nem. Az előzetes költségelem - tervezés, megvalósíthatósági tanulmány, konzultáció költségei nem haladhatják meg a projekt 11%-át.³⁴¹

Erdőgazdálkodás támogatása-címen újabb területek erdősítésére, szakképzett erdészeti menedzsment alkalmazására, valamint tűzgátak fenntartására adhatók. A támogatást általában gazdálkodók vagy azok társulásai kaphatják, melyek eddig valamely közös piaci szervezet hatálya alá tartoztak. A telepítés költségeinek fedezésén túl, meghatározott kompenzációs támogatás is jár a más piacokról kiesett jövedelem pótlásaként. A visszaélések elkerülése érdekében gyorsan növő fafajok esetében nem jár a kompenzáció, akkor sem, ha a termelő a korai nyugdíjazás kedvezményét veszi igénybe.

E támogatások alapvető szempontjai: összeegyeztethetőség a közösségi joggal, összhang az agrárpolitika más eszközeivel, ugyanarra az intézkedésre más közösségi forrást nem lehet igénybe venni.³⁴²

6.2.2 Kiegészítő intézkedések

Korengedményes nyugdíjazás-

Az intézkedéssel 2 fő célt kívántak elérni:

³³⁸ 445/2002-es rend. op. cit. 4-5. cikkek.

³³⁹ 1257/1999-es rend. op. cit. 9. cikk.

³⁴⁰ 445/2002-es rend. op. cit. 6. cikk.

³⁴¹ 1257/1999-es rend. op. cit. 25-28. cikkek.

³⁴² Loc. cit. 29-32. cikk.

- a zökkenőmentes átadását a mezőgazdasági üzemeknek (generációváltás), ez egyben azt is jelenti, hogy az új generációtól elvárható a gazdasági, szociális és környezeti értelemben vett fenntartható gazdálkodás folytatása.

- az üzem megszüntetését, a föld kivonását a mezőgazdasági művelés alól, ha a fenntartható gazdálkodás nem folytatható abban a régióban.

A gazdálkodással felhagyó személynek csak a kereskedelmi célú termeléssel kell felhagynia, saját céljaira folytathatja a termelést, még a nyugdíjkorhatár alatt kell állnia, de az 55. életévét be kell töltenie, és az átadás előtt legalább 10 évig kell termelői státusban állnia.³⁴³

Az üzem átvevőjének³⁴⁴ rendelkezni kell az adott jogban szereplő, mindazon feltétellel, mely a mezőgazdasági üzem használatjára nézve az adott államban vagy régióban előírnak, a teljes üzemet át kell vennie, és vállalnia, hogy azt legalább 5 évig üzemelteti.³⁴⁵ A támogatási időtartama családi gazdálkodónál 15, munkásnál 10 év, de maximum a 75. életévének betöltéséig adható,³⁴⁶ akár a tagállam által megítélt nyugdíj kiegészítéseként is.³⁴⁷

2002-től további pontosítások történtek: ha több átruházó ruház át egy gazdaságot meg nem haladó területet, akkor 1 egységnyi támogatást kell közöttük szétosztani. A korengedményes nyugdíjra akkor is jogosult a feltételekkel rendelkező haszonbérlet, ha a területet a tulajdonosra ruházza át. Ha az átruházó tovább folytat nem kereskedelmi célú agrártevékenységet, akkor a közös agrárpolitika hatálya alatt támogatásban nem részesül. Az átruházott terület, ha ökonómia feltételei megfelelőek, újraparcellázásban részesülhet. Ez azt jelenti, hogy a saját kívánalmai szerint átalakíthatja az átvett gazdaság szerkezetét, profilját. Ha a tagállam rendelkezik olyan szervezettel, amely a terület újraparcellázását és a feltételekkel rendelkező termelő részére való későbbi átadását biztosítja, a terület ilyen szervezetnek történő átadása is megteremti az előnyugdíj feltételeit.³⁴⁸

A kedvezőtlen helyzetű, illetőleg a környezetvédelmi korlátozások által érintett térségek

Az ilyen térségeknél a termőföldek folyamatos hasznosításának biztosítására és ezáltal az életképes vidéki közösségek megőrzéséhez való hozzájárulásra; a természeti környezet megőrzésére, valamint olyan fenntartható gazdálkodási rendszerek fenntartására és előmozdítására van szükség, amelyek különösen figyelembe veszik a környezetvédelmi követelményeket. Az ilyen jellegű térség mellett kompenzációt kaphatnak azok a térségek, melyeknél a termelés csak a környezeti korlátozások

³⁴³ Az üzem átadásával együtt megszűnhet az alkalmazási státusa, és szintén korengedményes nyugdíjba mehet az a segítő családtag vagy egyéb munkavállaló, akinek az elmúlt 5 évben legalább 2 év munkaviszonya és folyamatos társadalombiztosítási jogviszonya volt, 55-életévét betöltötte, és felhagy a mezőgazdasági termeléssel.

³⁴⁴ Az üzem átvevője lehet olyan személy vagy szervezet is, aki a termőföldet kivonja a mezőgazdasági művelés alól, és tájfenntartási, tájmegőrzési tevékenységet folytat.

³⁴⁵ Vince Mária: *Régió és vidékfejlesztés – elmélet és gyakorlat* –Pressa Univetsitara Clujeana 2000. 9-23.p.

³⁴⁶ A jugoszláv 1989 előtti szabályozás már tartalmazta ezt a rendelkezést. Lásd: PRUGBERGER T: *Rechtliche Aspekte der Umgestaltung der Agrarstruktur in Ungarn im Zusammenhang mit der politischen Systemänderung 1989/90*. In: *Osteuropa Recht* 3-4/1998.s. 294-312.

³⁴⁷ 1257/1999-es rend. op. cit. 10-12. cikk.

³⁴⁸ 445/2002-es rend. op. cit. 7-10. cikkek.

betartásával tartható fenn. E területek esetében a környezeti korlátozások ellentételezésére, valamint a termelés ilyen módon történő fenntartására adható támogatás.

A támogatás személyi feltételei:

- Kedvezőtlen adottságú területen történő termelés, a környezetvédelmi, növényvédelmi, állategészségügyi típusú korlátozások, konkrétan nevesítve az állategységre és a vizek nitráttartalmának maximálásáról szóló rendeletekben szereplő előírások megtartását.³⁴⁹ Az előírások be nem tartóit kizárják az ilyen jogcímen nyújtható támogatásból.

- legalább 5 évig az adott kedvezőtlen adottságú területen folytatja a gazdálkodást és nem csökkenti a minimális üzemnagyság alá a művelésben tartott területeket³⁵⁰

A kompenzáció mértékét a Bizottság által meghatározott minimális és maximális érték figyelembe vételével, a tényleges bekövetkezett korlátozás kompenzációjának erejéig a tagállam vagy az adott régió határozhatja meg.

Kedvezőtlen adottságúnak minősülnek:

- A hegyvidéki területek a magasság miatt lerövidült tenyészidő, és a meredek fekvés miatt, valamint hasonló okokból a 62 szélességi fok felett elhelyezkedő területek.

- Az egyéb kedvezőtlen adottság a föld alacsony termőképességéből, a természeti környezet kedvezőtlen módjából, valamint a terület elnéptelenedéséből adódhat.

- Egyedi hátrányokat okozhat: a környezet védelme vagy javítása, a természeti környezet megőrzése és a térség idegenforgalmi potenciáljának fenntartása, vagy a partvidék védelme szempontjából korlátozott mezőgazdasági művelés

Az ilyen módon támogatott területek nagysága nem haladhatja meg a tagállam területének 10%-át.³⁵¹

2002-től, ha több termelő közösen használ egy környezetvédelmi korlátozás okán csak legeltetésre felhasználható területet, akkor a támogatás összegét a területet használók közösen kapják meg a használat arányában.³⁵²

Agrár-környezetvédelem

Az ilyen jogcímen nyújtott támogatás célja a természeti környezet megőrzésével összefüggő gazdálkodási módszerek elterjesztése: támogatható a biogazdálkodás, a külterjes gazdálkodás, a nagy természeti értékeket képviselő, de gazdálkodás alá vont területek, történelmi és földtani emlékhelyek megóvása. A támogatást kapó termelő legalább 5 évre vállalja ezt a fajta gazdálkodást. A támogatásnak olyan jellegűnek kell lennie, ami nem oldható meg sem piaci sem egyéb kompenzációs támogatással. A támogatás összegének kiszámításánál figyelembe kell venni az ilyen gazdálkodással előálló bevételkiesését, a többletköltségeket, és a másként meg térülő, a gazdálkodáshoz szükséges beruházások értékét.³⁵³

³⁴⁹ Az előírásokat a tagállam a un. "cross compliance" előírásaiban meghatározhatja.

³⁵⁰ Minimális üzemnagyságot a tagállamok a támogatható területekre, és a kedvezőtlen adottságú támogatható területekre eltérő mértékben is meghatározhatják.

³⁵¹ 1257/1999.sz- rend....op.cit 13-21.cikk.

³⁵² 445/2002-es rend. op. cit. 11-12.cikkek.

³⁵³ 1257/1999-es rend. op. cit . 22-24.cikk.

2002-től a támogatás feltételeit pontosítják: csak kihalással fenyegetett, a táj adottságaihoz illeszkedő állatfajok külterjes tenyésztésére vagy kihalással fenyegetett növények természetes termesztési helyeinek védelmére adható, ha termelő vagy legelőgazdálkodást folytatnak.³⁵⁴

Az agrár-környezetvédelmi jellegű tevékenységet folytató beruházás nem számít jövedelemtermelő beruházásnak. A minimális 5 éves időtartamot meghaladó kötelezettségvállalás időtartama a tenyésztett fajok veszélyeztetettségi szintjétől függ, de nem haladhatja meg a 10 évet. A költségek számításakor figyelembe kell venni, az adott területen jó gazdálkodási gyakorlat mellett elérendő bevételt, valamint a tevékenységgel való felhagyás vagy bizonyos gazdálkodási gyakorlattal való felhagyásból származó károkat is.³⁵⁵ Ha a gazdálkodó csak a farm egy részén folytat agrár-környezetvédelmileg korlátozott termelést, akkor a farm fennmaradó részén rá is vonatkoznak a jó gazdálkodási gyakorlat szabályai. A fent felsorolt agrár-környezetvédelmi tevékenységek kombinálhatóak, és a gazda áttérhet egyikről a másikra, valamint folytathat erdősítést is az ilyen területen az erdősítésre vonatkozó szabályok szerint.³⁵⁶ Ha a gazdálkodó megnöveli a farm területét, kiterjeszthető az új területre is.³⁵⁷ Ha az új területre nem tartják be az intézkedéseket, akkor a hatóság megteszi az intézkedéseket a támogatás leállítására. A kötelezettségek nem teljesítése szempontjából vis maiornak minősül: a gazdálkodó halála, a gazdálkodó tartós munkanélkülisége, a gazdálkodó megfosztása a birtoktól, amennyiben az ok a kötelezettségvállaláskor még nem volt egyértelmű, a birtok állatállományának tartására szolgáló épülete, illetve az állatállomány megsemmisülése. A vis maior okokat, és a bizonyítékokat az ok bekövetkeztétől számított tíz napon belül jelezniük kell az illetékes hatóságok felé.

A vidéki területek alkalmazkodásának és fejlesztésének elősegítése

E támogatásban azok az intézkedések részesülhetnek, melyek a vidéki térségek versenyképességének növelésére szolgálnak, de nem sorolhatók be az előző jogcímek egyikébe sem. Ezen intézkedés alapján támogatható: talajjavítás, tagosítás, gazdaságok tehermentesítésére és ügyvezetésére irányuló szolgáltatások bevezetése, minőségi mezőgazdasági termékek forgalmazása, a vidéki gazdaság és lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások, falumegújítás és -fejlesztés, valamint a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése, a mezőgazdasági és a mezőgazdasághoz közel álló

³⁵⁴ A külterjes állatállomány tenyésztésének feltétele még, hogy farm területén egyenletes eloszlásban folytatja a külterjes állattenyésztést, vagy a más módon folytatott állattenyésztés állategységeibe a kihalással fenyegetett, külterjesen tenyésztett állatállományt beszámítja.

³⁵⁵ A kompenzációt, a veszélyeztetett állatfajok tenyésztésének kivételével, melyet állategységenként fizetnek, nem lehet üzemekre lebontani. A tagállamok azonban, ha betartják a 1257-es rendeletben előírt maximális pénzügyi támogatási keretet kifizetési egységeket hozhatnak létre, mely alapulhat a agrár-környezeti gazdálkodásban érintett terület hektáronkénti lebontásán, a résztvevő farmok számán, a gazdaságilag mérhető növényvédőszer és műtrágya felhasználás elmaradásából származó veszteség kompenzálásán.

³⁵⁶ 445/2002-es rend. op. cit. 13-22. cikkek.

³⁵⁷ Akkor agrár-környezetvédelmi a kötelezettségvállalás, ha az agrár-környezetvédelmi intézkedéseknek egyértelműen hasznára válik, ha ezt a hátralévő időszak és a farm területe indokolja, és nem akadályozza az ellenőrzés hatékonyságát.

tevékenységek diverzifikációja sokféle tevékenység lehetővé tétele érdekében. Támogatni lehet még az alternatív bevételi források létesítése érdekében a mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodást, a mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztését és bővítését, idegenforgalmi és kézműipari tevékenységek ösztönzését, a mezőgazdasággal, erdészettel és tájrendezéssel, valamint az állatok kíméletével kapcsolatos környezetvédelmet, a természeti katasztrófák által sújtott mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítását, valamint megfelelő megelőző eszközök bevezetését, pénzügyi tervezését.³⁵⁸

6.3 Végrehajtási szabályok

A vidékfejlesztési rendeletekre vonatkozó végrehajtási szabályokat a 1260/1999-es rendelet tartalmazza. Ezen szabályokra utal vissza a 1257/1999-es EK rendelet vonatkozó szakasza. A Mezőgazdasági Főigazgatóság illetékes bizottsága a következő ügyekben jár el az említett intézkedésekkel kapcsolatban:

- a mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás támogatásának feltételei, beleértve a 6. cikk alkalmazásából eredő szükségszerű korlátozásokat is,
- a mezőgazdasági üzem életképessége javításának időtartama és feltételei, valamint a korengedményes nyugdíjazás esetében felszabaduló föld használatának feltételei.
- A kompenzációs támogatás odaitélésének és kiszámításának feltételei a kedvezőtlen helyzetű térségekben, beleértve a mezőgazdasági földterületek közös használatának esetét, valamint a környezetvédelmi korlátozások által érintett térségekre vonatkozó kompenzációs támogatást,
- az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokat szabályozó feltételek.
- A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítását célzó beruházásokra vonatkozó kiválasztási kritériumok,
- az erdészeti intézkedéseket meghatározó feltételek.³⁵⁹

Hasonló eljárás folyik az alábbi kérdések eldöntésekor, mely már nem közvetlenül kötődik valamely jogcímhez, de a tervezési és végrehajtási folyamat részeként definiálható:

- a vidékfejlesztési tervek bemutatása,³⁶⁰
- a vidékfejlesztési programozási dokumentumok felülvizsgálata,
- pénzügyi tervezés, különösen a költségvetési fegyelem³⁶¹ és a finanszírozásban való részvétel biztosítása érdekében,³⁶²
- felügyelet és értékelés,³⁶³ a vidékfejlesztési intézkedések és a piaci szervezetek által bevezetett támogatási intézkedések közötti összhang biztosításának módja³⁶⁴

³⁵⁸ 1257/1999-es rend. op.cit. 33.cikk.

³⁵⁹ 1260/1999.sz.rend. 34.cikk.

³⁶⁰ Loc. cit 41-44. cikk.

³⁶¹ Loc. cit. 46. cikk.

³⁶² Loc. cit. 47. cikk (2) bekezdése.

³⁶³ Loc. cit. 48. és 49. cikk.

- A LEADER-rel, mint közösségi kezdeményezéssel kapcsolatos közösségi irányvonal meghatározása.³⁶⁵

Az eljárás a következő:

- A Vezetési Bizottságként kijelölt Mezőgazdasági Struktúrák- és Vidékfejlesztés Bizottsága előterjeszti a Bizottságnak az elfogadott intézkedés tervezetét.

- A Bizottság véleményt nyilvánít a tervezetről - eldöntik, sürgősséggel kell-e tárgyalni - ha igen, a RSZ 205 cikk (2) bekezdése szerint súlyozott szavazati arányok szerint szavaz a kérdéstről, vagy a Tanács elé terjeszti.

- Ha a Bizottság az előterjesztést elfogadja- az azonnal hatályba lép, ha az előterjesztés nincs összhangban a Bizottság által nyilvánított véleménnyel, ezt azonnal közli a Tanáccsal, és

- 1 hónappal elhalasztja a hatálybalépést.

- Az 1 hónap alatt a Tanács minősített többséggel ellenkező határozatot is hozhat³⁶⁶

Ettől eltérő, konzultatív szerepe van a Mezőgazdasági Struktúrák- és Vidékfejlesztés Bizottságának az alábbi ügyekben:

- a 2. célkitűzés alapján támogatásra jogosult területek kijelölésére

- az intervenció elrendelésére.

Az eljárás a következő:

- a Konzultatív Bizottságként kijelölt Mezőgazdasági Struktúrák- és Vidékfejlesztés Bizottsága előterjeszti a Bizottságnak az elfogadott intézkedés tervezetét.

- A Bizottság véleményt nyilvánít a tervezetről – véleménynyilvánítás határidejét az elnök állapítja meg.

- A véleményt bevezetik a jegyzőkönyvbe (az eltérő tagállami véleményt is)

- A Bizottság tájékoztatja a konzultatív bizottságot, miként vették figyelembe a döntéskor a véleményét³⁶⁷

A két eljárás hasonló jellegű kérdéseket vet fel. A legtöbb és fontos a vidékfejlesztéshez közvetlenül kötődő ügyben elmondható, hogy a Mezőgazdasági Főigazgatóság illetékes, és vezető bizottsága ellentétes véleményével szemben a legritkább esetben lehet ügydöntő döntést hozni. Fontos döntések esetében a kompromisszum lényeges. A konzultatív szerepet ellátó Bizottságnak azonban ellentétes véleménye is lehet, annak nincs sok szerepe a döntések meghozatalában.

³⁶⁴ Loc. cit. 37. cikk.

³⁶⁵ 1260/1999.sz rend. 20 cikk (1).bek c.pont.

³⁶⁶ 1257/1999-es rend. op. cit .47.cikk (3).

³⁶⁷ Loc. cit. 47. cikk (2).bek.

6. 4 Adminisztratív és pénzügyi rendelkezések

A rendelkezések közül talán ez a leginkább feldolgozatlan rész, amely azonban a közösségi jog szempontjából lényeges kérdéseket tárgyal, és további összehasonlítás alapját képezheti.

6.4.1 Összeegyeztethetőség és összhang

Az összeegyeztethetőség a közösségi jog alapvető kritériuma. A rendelet a bevezető rendelkezések között ezeket a szabályokat ismétli: egyrészt a rendeletben megfogalmazott szabályok nem lehetnek ellentétesek más közösségi jogszabályokkal, másrészt, ha e rendeletben megfogalmazott intézkedések nem tesznek eleget az általános támogatási kritériumoknak, más közösségi támogatási rendszerből sem kaphatnak támogatást.³⁶⁸

Az alfejezet címében jelzett másik összetevő, az összhang megteremtésére irányul az agrárpolitika 3 nagy nevesített területe- a vidékfejlesztési, a piaci, az egészségügyi és minőségügyi intézkedések között.

Nem nyújtható támogatás olyan intézkedésekhez, amelyek a közös piaci szervezetek támogatási rendszereinek hatálya alá tartoznak, kivéve az objektív ismérvekkel indokolt, a két terület összehangolására vonatkozó, konzultatív eljárás keretében megtárgyalt eseteket, például kutatási projekteket támogató, mezőgazdasági termékeket reklámozó, illetve állatbetegségek felszámolására irányuló intézkedések.³⁶⁹

Az összhang megteremtése céljából a rendelet 2002-ben kiegészül. Az állategészségügyi, növény-egészségügyi, élelmiszerjogi, valamint agrár-környezetvédelmi korlátozásokat tartalmazó piaci támogatások, valamint nem agrár-környezetvédelmi vidékfejlesztési támogatások mellett adható vidékfejlesztési jellegű agrár-környezetvédelmi támogatás is. E támogatás a megkapott támogatásokra tekintettel kiegészítő jellegű, ha a támogatott minden feltételnek eleget tesz. E tekintetben nem kell figyelembe venni az ugaroltatott területeket, ugyanis erre a területre nem adható agrár-környezeti támogatás, csak ha a vállalt agrár-környezetvédelmi korlátozás túlmutat a 2002-es rendeletben meghatározott minimális feltételeken.³⁷⁰ A külterjes marhatartásért kifizetett prémiummal,³⁷¹ valamint a kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó intézkedés pénzügyi vonzataival csökkenteni kell az adott

³⁶⁸ A Tanács 1257/1260 .sz... op.cit 37 cikk (3) bek. 2 fordulat.

³⁶⁹ Loc.cit. 38-39.cikkek.

³⁷⁰ Csak kihalással fenyegetett, a táj adottságaihoz illeszkedő állatfajok külterjes tenyésztésére, vagy kihalással fenyegetett növények természetes termesztési helyeinek védelmére adható, ha a termelő vagy legelőgazdálkodást, vagy a farm területén egyenletes eloszlásban folytatja a külterjes állattenyésztést, vagy a más módon folytatott állattenyésztés állategységeibe a kihalással fenyegetett, külterjesen tenyésztett állatállományt beszámítja. Az ugaroltatás szabályait lásd A Tanács 1999.06.26-án kiadott 1251/1999-es rendeletét a területpihentetésről 6.cikk.

³⁷¹ A Tanács 1999. 06.26-án kiadott 1254/1999-es számú rendelete a marhahús termelés külterjesítéséről 13. cikk.

területre juttatott agrár-környezeti támogatást, de figyelembe kell venni az intézkedések kombinálásából származó többletköltséget, és bevételkiesést is.³⁷²

Az agrár-környezeti és egyéb közösségi támogatás nem alkalmazható egymás mellett. A tagállamok által elkészített programozási dokumentumokban vagy vidékfejlesztési tervekben meg kell jelölni azt a kivételt, mikor a területre is adható vidékfejlesztési támogatás, melyek valamely piaci szervezet hatálya alá tartoznak.³⁷³ A 2002-es kiegészítés feloldja azt a szabályt, mely élesen különbséget tesz a piaci támogatások és a vidékfejlesztési támogatások között. A különbségtétel azért volt indokolt, mert a teljes támogatási vertikum egy piaci alapú támogatás esetén már kellő jövedelmet biztosított, és elhatárolhatóak is voltak e területtől az agrár-környezeti intézkedések. 2002-től azonban, a „cross compliance” rendelkezések bevezetésével bizonyos környezeti előírások betartása kötelezővé vált, így azoknak a termelőknek, akik az agrár-környezeti programok erőteljesebb előírásainak is eleget tesznek, jár az agrár-környezeti támogatás is.

6.4.2 Programozás³⁷⁴

A programozás a vidékfejlesztési jellegű támogatás bevezetésének alapvető feltétele. A programok azért fontosak, mert így lehet felépíteni, és az egész ország gazdasági vérkeringésébe bekapcsolni a vidékfejlesztés támogatási rendszerét. E programok fontosak a közösségi pénzek felhasználása és ellenőrizhetősége miatt is.

A rendszer kialakulása a közös politikák felépítésének azt a folyamatát tükrözi, hogy a közösségi jog kialakulását mindig politikai kompromisszumok előzték meg. A közös támogatási keretek meghatározásakor tehát a jogalkotóknak ismerni kell azt a politikai szándékot, mely a tagállamot vezeti akkor, amikor közösségi pénzekkel is ki szeretné egészíteni saját vidékfejlesztési programjait.

A programozás kötelező az 1-es célkitűzés alá tartozó régiókra és az alábbi intézkedésekre: A korengedményes nyugdíjazás (10-12. cikk), a kedvezőtlen helyzetű, illetve a környezetvédelmi korlátozások által érintett térségek (13-21. cikk), az agrár-környezetvédelem (22-24. cikk) és az erdősítés (31. cikk). Nem kötelező, de elvégezhető a 2-es célkitűzés hatálya alá tartozó régiókra, és az itt fel nem sorolt intézkedésekre. Ezen intézkedések, ha a tagállam nem állítja be a nemzeti programok közé, külön vidékfejlesztési programozást igényelnek.³⁷⁵ Más szerzők úgy értelmezik ezt a kérdést, hogy az EMOGA orientációs rendszeréből finanszírozható támogatásokat kötelező az egységes nemzeti programozási dokumentumba beilleszteni, míg a garancia részről

³⁷² DORGAI László: *A vidékfejlesztési támogatások elvei és gyakorlata az Európai Unióban* 2002. október 13. in: <http://www.nft.hu/doc/doku/DorgaiL.agrar.pdf> 2004. 11. 17.

³⁷³ A 445/2002-es rend. op.cit. 34-39.cikkek Az összeegyeztethetőségről és az összhangról.

³⁷⁴ Lásd még: BONIFERT Donát: *A regionális gazdaságfejlesztési programok végrehajtásának intézményrendszere* In: Európai Tükör 2001. 6. szám 35-54. pp.

³⁷⁵ A tervezésre lásd még: DE MELO, M- DENIZER, C GELB, A : *Patterns of Transition from Plan of Market*. The World Bank Economic Review 1999.Vol.10. No.3. 397-424.pp.

finanszírozhatóakra külön, a terület fejlesztésére (jelen esetben a vidékfejlesztésre) vonatkozó tervet kell készíteni.³⁷⁶

1, Az 1-es célkitűzés alá tartozó területeken egységes programokat kell a tagállamnak benyújtania a Bizottsághoz, ha az igényelt támogatás összege nem haladja meg a 100 millió Eurót. Ebben az esetben közösségi támogatási keretet különítenek el számukra. Az egységes programozás jelen esetben azt jelenti, hogy a strukturális alapokból finanszírozható minden fejlesztési elképzelést egy egységes programban kell elkészíteni, jelölve a programok elválasztásának szempontjait. E programozásban a vidékfejlesztés csak egy terület lehet.

2, A támogatandó régiók kijelölése és földrajzi besorolása után 4 hónappal a tagállam egységes programját benyújtja a Bizottsághoz. A tervek tartalmazzák: helyzetleírást, az előző tervezési ciklus eredményeit, megvalósítási stratégiáit, az uniós források mértékét, és az igényelt forrást, a partnerekkel való egyeztetés menetét.³⁷⁷

3, A terület az összeegyeztethetőség kritériumait vizsgálja a 3 célkitűzés segítségével. A 3.célkitűzéshez tartozó- a foglalkoztatáspolitikai tagállami rendszerével összefüggő- referenciaokmány, a közös politikák vonatkozásában, elvégzi a program egészének ex ante értékelését, kiemelve SWOT analízissel a program erőseit, hibáit, kockázatait, belső ellentmondásait, megvalósíthatóságát.

4, Ezek után a Bizottság elfogadja a közösségi támogatási keretet, az operatív programokat, a tagállam pedig, a Bizottság javaslatainak megfelelően az irányító hatóság és a monitoring bizottság véleményének kikérése után dönt a Bizottság által kezdeményezett program kiegészítésekről.

Ha a tagállam az egységes programokba nem veszi be a 2-es célkitűzés tekintetében a vidékfejlesztési programokat, a saját maga által meghatározott régiókra nézve vidékfejlesztési tervet kell készítenie az alábbi tartalommal:

- A jelenlegi helyzet számszerűsített leírását, amely bemutatja az egyenlőtlenségeket, a hiányosságokat és a fejlődési potenciált, a felhasznált pénzügyi erőforrásokat és az előző programozási időszakban vállalt tevékenységek főbb eredményeit, figyelembe véve a rendelkezésre álló értékelési eredményeket.
- A javasolt stratégia leírása, a stratégia számszerűsített célkitűzései, a kiválasztott vidékfejlesztési prioritások és az érintett földrajzi térség, a várt gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi — többek között a foglalkoztatottságra gyakorolt — hatásokat bemutató felméréseket.
- Indikatív átfogó pénzügyi táblázat, amely összefoglalja a tervben előirányzott minden egyes vidékfejlesztési prioritás tekintetében az ahhoz rendelkezésre bocsátott és annak megfelelő nemzeti és közösségi pénzügyi forrásokat, és — amennyiben a terv a 2. célkitűzés alá tartozó térségeket érinti — az e térségekben hozott vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó indikatív összegeket.

³⁷⁶ DORGAI László: Vidékpolitika, vidékfejlesztési támogatások- In.: *EU családi kézikönyv a vidéki kis és középvállalkozók támogatására* Tudományos Technológiai és Ipari Parkok Szövetsége, Budapest, 2004.9-33.pp. és Dorgai nyomán DR. SZILÁGYI JÁNOS Ede : *Legal Base of Integrated Administration and Control System microCAD 2004 International Scientific Conference 18-19 March 2004. Section N: Economic Challenges*. Miskolc, 2004, Miskolci Egyetem, 135-141. p.

³⁷⁷ Ld : 1260 /1999sz rend.... op.cit. 13-16.cikkek.

- A tervek végrehajtásához előirányzott intézkedése és különösen a támogatási rendszerek ismertetését, beleértve a versenyszabályok értékeléséhez szükséges szempontokat is.
- Szükség szerinti tájékoztatás az érintett intézkedések előkészítéséhez, végrehajtásához, illetve kiigazításához kapcsolódó, tanulmányokra, bemutató projektekre, képzésre, illetve technikai segítségnyújtásra vonatkozó igényekről.
- Az illetékes hatóságok és felelős szervek kijelölése.
- Hatékony és szabályszerű végrehajtást biztosító rendelkezések, beleértve a felügyeletre és az értékelésre vonatkozókat, az értékelés mennyiségi mutatóinak meghatározása, az ellenőrzésre, a szankciókra és a megfelelő nyilvánosságot biztosító intézkedésekre vonatkozó feltételek.
- A konzultációk eredményei, valamint a közreműködő hatóságok és szervek, továbbá gazdasági és szociális partnerek megfelelő szinten történő kijelölése.³⁷⁸

A vidékfejlesztési terv elfogadása annyiban tér el a fenti eljárástól, hogy a vidékfejlesztési terv elkészítésére a rendelet hatálybalépésétől számított 6 hónapja van a tagállamnak, a Bizottság pedig, szintén 6 hónapon belül dönt az elfogadásáról.³⁷⁹

2002-től a Bizottság a vidékfejlesztési tervek, vagy a programozási dokumentumok elfogadásával dönt a tervek elkészítésének költségeiről, gondoskodik ezen összegek átutalásáról, és dönt a tervek megvalósításához szükséges közösségi pénzek összegéről, valamint elfogadja a tagállam által benyújtott kiegészítő jellegű állami támogatást.³⁸⁰

Ha a programozási dokumentumokat vagy vidékfejlesztési terveket módosítják, akkor meg kell adni a módosítás indokát, várható hatásait, különösen a költségekre és a belső ellenőrzés rendszerére kifejtett hatásokat. A módosítást a Bizottságnak kell jóváhagyni, amennyiben módosítja a programozási dokumentumokat, vagy a vidékfejlesztési terv alábbi részét: prioritások, a támogatási intézkedésekhez történő közösségi hozzájárulás arányát, a közösségi hozzájárulás összegét, bármely keretösszeg főösszegének 10%-át. Az ilyen mértékű változtatási szándékról évente egységes összefoglaló dokumentumot kell a Bizottsághoz eljuttatni. Ha a változtatás a fent említett mértéket nem éri el, akkor a változtatásokat évente jelenteni kell a Bizottságnak.³⁸¹

Mint látható a fentiekből, a programozás folyamata és felépítése attól függ, hogy az adott állam központi terveiben milyen módon foglal helyet a vidékfejlesztés. Ha csak az alapintézkedések tekintetében kívánnak a kérdéssel foglalkozni, akkor a tagállami költségvetésből és a Strukturális Alapokból számíthat finanszírozásra, így a programozás, az igényfelmérés, a régiók kijelölése és a SWOT analízis is egy egységes

³⁷⁸ Ld : 1257/1999.sz.rend....op.cit. 43.cikk.

³⁷⁹ Ld: DR. DÓCZI Gergely- DR. SZELÉNYI Endre- DR. ZÖLDRETI Attila: Az uniós és hazai követelmények a SAPARD pályázati felhívásokban In: Zöldretyi Attila (szerk): *SAPARD- most még elérhető.....* FVM. 2004. 27-39.pp.

³⁸⁰ 445/2002-es rend. op. cit 41. cikk.

³⁸¹ 445/2002-es rend. op. cit 42-46. cikkek.

rendszerbe kell, hogy illeszkedjen. A támogatandó operatív programok tekintetében lehetnek eltérések. Ha a vidékfejlesztés kiterjed a nem közvetlenül támogatandó régiókra is, és a kiegészítő intézkedéseket is finanszírozzuk, akkor az önálló vidékfejlesztési terv részletesen tartalmazza mindazt, amit a Strukturális Alapoktól elvárunk, de az eljárás még szigorúbb és egy év alatt mind tagállami, mind Uniós szinten le kell bonyolítani.

E kettősség az áttekinthetőséget és a felhasználás célszerűségét, valamint az ellenőrzést nagymértékben hátráltatja, így mindenképpen célszerű lenne a terület szabályozását kivonni a strukturális alapok hatálya alól, és önálló alapról finanszírozni.

6.4.3 Pénzügyi rendelkezések

A pénzügyi rendelkezésekre vonatkozó legfontosabb megállapítás az, hogy ha a vidékfejlesztésre vonatkozó terv a nemzeti programon belül helyezkedik el, akkor annak részeként, éves könyvelést, pénzügyi tervet kell készíteni az intézkedés pénzügyi vonzatairól. A tagállam és Bizottság az Unió nevében a meghatározott keretösszegekben belül éves pénzügyi megállapodások keretében, a tervnek megfelelő bontásban juttatja az összeget a tagállamok számára. A tényleges igénybevétel nyomán az éves beszámolóknak a keretösszegeket ki kell igazítani. A közösségi hozzájárulás aránya főszabályként nem haladhatja meg a ténylegesen igazolt költségek 50%-át. Ez alól kivétel az 1-es célkitűzés alá tartozó területekre szánt támogatás, ahol az arány 75%-os lehet. Ennél kevesebb 40%-os az arány, ha a befektetés infrastrukturális célú, (2-es célterület 25%) és ha közvetlen cégekbe ruház be, 35%-os (2-es célterület 15%-os lehet.) Ez utóbbi két arányszámtól 10%-ban növelt mértékig különösen indokolt esetben, kis- és középvállalkozások támogatása esetén el lehet térni. ³⁸²

2002-től részletesen szabályozzák a közösségi hozzájárulási összegek lehívásának módját.³⁸³

A tagállam a programozási dokumentumaiban meghatározott éves keretösszeget költetheti el, ha ennél több, előre nem látható kiadása merült fel, ezen igényét jelzi a Bizottság felé. A Bizottság a tagállam esetleges az éves támogatási keretösszeg maximális felső határáig terjedő többletigényeit a többi tagállam fel nem használt támogatásaiból fedezheti, de csak úgy, hogy a következő év költségei az adott évben felhasznált többletösszeggel csökkennek. Ha egy tagállam a bevezetett pénzügyi keret 75%-át sem tudja kifizetni a támogatásra jogosultaknak, akkor a következő évi összeget az előző évben tényleges felmerült költségek 1/3-ával csökkentik.

³⁸² 1257/1999-es rend. op.cit 46-47.cikkek.

³⁸³ Minden év szeptember 30-ig meg kell küldeni a közösségi hozzájárulás adott évben lehívott keretösszegét, és a következő évi összegében bekövetkező változásokat, amely tagállam e kötelezettségének nem tesz eleget, annak az éves összege arányosan csökkenthető. Ha a programozási dokumentumot elfogadják, arra a hónapra a tagállam bejegyezhet a könyvelésébe a közösségi hozzájárulás 12,5%-áig terjedő előleget, mely működő tőkeként csak a programozási időszak végére szerezhető vissza, vagy ahol előlegként tervezték be az EMOGA által finanszírozott teljes összeget. Ahol nem euró a valuta, az adott hónapban érvényes átváltási kulcsot kell figyelembe venni.

A tagállami értékelés, amennyiben adatokat szolgáltat a közösségi értékeléshez, az adott évre jutó főösszeg 1%-áig, a ténylegesen felmerült összeg 50%-áig fedezhető az EMOGA-ból. Néhány jogcím esetében kivételes szabályként érvényesül a támogatási előleg intézménye is.³⁸⁴

6.4.4 Felügyelet és értékelés

Az értékelésre, a strukturális alapokra vonatkozó értékelési szabályok alkalmazandóak az alábbiak szerint: az értékelés lehet a támogatás program megvalósítása előtti vagy utólagos. A felügyeleti eljárás legfontosabb célja, annak megítélése, hogy a támogatási programok hogyan hatnak a közösségi célkitűzések megvalósítására, hogyan segítik elő a gazdasági és társadalmi kohéziót, valamint melyek az egyes támogatási programokban jelzett prioritások, és milyen hatást fejtenek ki.³⁸⁵

A tagállam az erre vonatkozó adatokat megküldi a Bizottságnak, mely adatgyűjtés kiegészítését rendelheti el saját szempontjai alapján. Az értékelés eredményeiről a Bizottság tájékoztatja a nyilvánosságot.

a, Előzetes értékelés

Erre a fejlesztési tervek, és az esetleges program-kiegészítők elkészítése előtt kerül sor. A feladat a fejlesztési tervek elkészítéséért felelős hatóságokra hárul. Az ex ante értékelés legfontosabb részei: SWOT analízis, a kiértékelési kérdésekben meghatározott témák vizsgálata,³⁸⁶ a stratégia és a kiválasztott cél összhangjának megteremtése, egyeztetve a régió sajátos céljaival, a demográfiai trendek és a cselekvési prioritások várható hatásainak felmérése. Ezen belül az értékelés készítője felméri a programok hatását a gazdasági versenyre, az újítások elősegítésére, a nemek közti diszkrimináció leküzdésére, a foglalkoztatásra és a környezetvédelemre. Az előzetes értékelésből meg lehet állapítani az előző tervidőszak eredményein túl azt is, hogy helyesen mérték-e fel a tervezett végrehajtási és monitoring intézkedéseket, és ezeket szükség esetén módosítja.³⁸⁷

³⁸⁴ Ha a támogatást agrárvállalkozásokba való befektetések, mezőgazdasági termékek feldolgozásának, és értékesítésének fejlesztése, erdőgazdálkodás, vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlesztésének elősegítése jogcímen veszik igénybe, előleg adható. Ha az előleg nem éri el a teljes költség 20%-át és legalább 110%-os banki fedezet áll a pályázó rendelkezésére. Ha a közület az előleget kérő, előleg csak önkormányzatok vagy azok szövetségei részére adható előleg abban az esetben, ha a pályázó vállalja az összeg saját költségvetéséből történő visszatérítését akkor, ha a támogatás célja nem valósulna meg. E kötelezettségvállalás addig terheli a pályázót, míg ki nem derül a kifizető ügynökség számára, hogy a beruházás összege meghaladja az előleget. 445/2002-es rend. op. cit 47-52. cikkek.

³⁸⁵ FORGÓ Mónika: Programértékelés In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika(szerk): *SAPARD – PROGRAM tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 59-64.pp.

³⁸⁶ A felsorolás e részét 2002-től vezették be. Lásd loc. cit. 55. cikk.

³⁸⁷ Lásd : A TANÁCS 1260/1999.sz rend.... op.cit 40-41.cikkek.

b, *Időközi értékelés*

Az időközi értékelés funkciója a kitűzött célok megvalósítása mértékének, a támogatás kezdeti eredményeinek, valamint a végrehajtás és monitoring műveletek eredményességének az ellenőrzése. Foglalkozik a vidéki lakosság életfeltételeivel, a gazdaságon belüli és kívüli foglalkoztatással, a mezőgazdasági szerkezettel, a minőséggel, a versenyképességgel, az erdővagyonnal és a környezettel. Ha a témák közül valamelyik a tagállam szempontjából nem jelentős, azt meg kell indokolni. Az időközi értékelés legfontosabb funkciója a kezdeti eredmények megállapítása.³⁸⁸

A támogatás időközi ellenőrzését a végrehajtó hatóság megbízása alapján független szakértő végzi, az ellenőrzés eredményét, a monitoring bizottsággal közli, majd a monitoring bizottság továbbítja a Bizottság felé a költségvetés elfogadásától számított 3 éven belül. A szakértő által vizsgált adatok körét az irányító hatóság állítja össze.³⁸⁹ A Bizottság megvizsgálja az értékelés helytállóságát és minőségét. Az értékelés alapján felülvizsgálja a tagországnak nyújtott támogatást, és dönt a teljesítési tartalék felosztásáról. Az időközi ellenőrzések eredményeként a költségvetés utolsó 2 évében megindul az e célra szánt következő költségvetési időszak előkészítése.³⁹⁰

Az időközi értékeléshez szükséges adatokat, helyzetjelentéseket a tagállam április 30-ig köteles megküldeni a Bizottságnak. A jelentésben ki kell térni a támogatás általános feltételeiben, (beleértve a nemzeti, regionális vagy ágazati politikában) bekövetkezett változásokra, az intézkedések és prioritások eredményeire- a Bizottság által megjelölt, közös mutatókban kifejtettek szerint az Irányító Hatóság és a Monitoring Bizottság által megtett ellenőrzési intézkedésekre, a felmerült problémák összesítésére, a közösségi politikákkal való összeférhetőség biztosítására vonatkozó intézkedésekre.

Az időközi értékelés végső határideje 2003. december 31-e. A közösségi szintű értékelésre a Bizottságnak 2005. december 31-ig volt lehetősége.³⁹¹

c, *Utóértékelés*

Az utóértékelés célja a támogatás hatásainak felmérése, valamint következtetések levonása a kohéziós politika változásaira. Fel kell mérni a támogatási programok sikerét vagy kudarcát, és mindazon okokat, melyek a fent említett eredményekhez vezettek. Az eredmények tekintetében számot kell vetni a források felhasználásával, a támogatások hatékonyságával és hatásosságával, valamint be kell mutatni a vidékfejlesztési politika hatását a Közös Agrárpolitikára.³⁹² Az utóértékelést a Bizottság rendeli meg, a tagállam és végrehajtó hatóság együttműködésével független szakértők végzik.³⁹³

³⁸⁸ Lásd: 445/2002. sz. rendelet op. cit. 56. cikk.

³⁸⁹ Loc. cit. 54. cikk.

³⁹⁰ Lásd A TANÁCS 1260/1999.sz rendelete op.cit. 42.cikk.

³⁹¹ SZEMLÉR Tamás: *Magyarország felkészültsége az EU-s csatlakozásra a regionális politika területén, különös tekintettel intézményi és pénzügyi kérdésekre* In: Világgazdasági Kihívások 137.szám 2001.március VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-137.pdf> 2004.10.20.

³⁹² Lásd: 445/2002. sz. rendelet op. cit. 56. cikk (2). bek 2. fordulat.

³⁹³ 1260/1999.sz rend. 43.cikk.

Az EMOGA Garancia részlegéből finanszírozható az előzetes és időközi, valamint a közösségi szintű értékelés is.³⁹⁴

Az utóértékelés tagállami befejezése a programozási időszak végét követő második év, a közösségi összefoglaló értékelése a harmadik év vége.³⁹⁵

Az értékelésben, mint folyamatban az uniós szabályok túlmutatnak a közigazgatási tevékenység folyamatának utolsó részén. Az előzetes, az időközi és az utólagos értékelés a hagyományos értékelésnél tovább mutatva, mintegy végig jelenlévő menedzsmentként funkcionál.³⁹⁶ A támogatási célok, értékek, és a megvalósulás összhangjának megteremtésével, e folyamatnak a folyamatos figyelemmel kísérésével a környezetjogban, az auditálás rendszerében találkoztunk, ahol már túllép a közigazgatási kereteken a rendszer. A résztvevők önfenntartó folyamatának ad keretet azzal, hogy külső szakember végzi el a folyamat értékelését, egy belső értékelési rendszer felülvizsgálata alapján. Tekintetbe véve az e formától elvárt előnyöket, célszerű lenne az értékelés teljesen közjogi jellegű rendszerét ebben az irányban elmozdítani.³⁹⁷

6.5 A kérelmekre, ellenőrzésekre és büntetésekre vonatkozó előírások

A, A kérelmekben fel kell tüntetni azt az állatállományt, területet is, melyekre nem kértek támogatást. Ahol az intézkedésekre vonatkozó rendelkezések parcellákra utalnak, ott a parcellák azonosításának meg kell történnie. A parcella azonosítása után, a támogatási időszakban, a parcella területe csak különlegesen indokolt esetben változtatható.³⁹⁸ A területi alapú támogatások esetében a tagállam garantálja a parcellák megfelelő nyilvántartását, azonosíthatóságát.³⁹⁹ A mezőgazdasági parcellák alfanumerikus azonosítási rendszerét az ingatlan-nyilvántartási térképek és okiratok, egyéb térképészeti adatok vagy légi fényképek, műholdról készült fényképek, illetve más, a fentiekkel egyenértékű forrás alapján vagy ezek közül több mint egynek a felhasználásával kell létrehozni.⁴⁰⁰

³⁹⁴ 1257/1999.sz rend... op.cit 49 cikk 2.pont.

³⁹⁵ Lásd: 445/2002-es rend. 57. cikk (2). bek.

³⁹⁶ Lásd: HORVÁTH M. Tamás: *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója* Magyar Közigazgatás 2004. július 146-147.p.

³⁹⁷ Lásd: FODOR László: *Öko-audit- a teljesítményértékelés európai rendszere-* In: Fodor (szerk): *Környezetjog* Bíbor Kiadó Miskolc 2003 112-115. p.

³⁹⁸ Lásd: agrár-környezeti támogatás.

³⁹⁹ Lásd: 445/2002-es rendelet 58-59. cikkek.

⁴⁰⁰ A TANÁCS 1992. november 27-i 3508/92/EGK RENDELETE egyes közösségi támogatási programok integrált szabályozási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról továbbiakban 3508/92-es rendelet 4. cikk.

2000-től kötelező lett azonos minőségű képeket előállítani képes, 1: 10000-es méretarányban dolgozó térinformatika rendszerek használata.⁴⁰¹ 2004-től, sajátosan kedvezőtlen módon a magyar EU- csatlakozással egyidőben bekövetkező változás, hogy a tagállam által ellenőrzött, a termelő által szolgáltatott adatok akkor tekinthetők paralelnak, ha a területek közötti különbség nem éri el a támogatott területek 5%-át, vagy a mezőgazdasági parcella területétől számított 1,5 méteres pufferzónát, de a maximális mértékben megállapított tűréshatár sem érheti el az 1 hektárt.⁴⁰²

E szabály az egyszerűsített területi ellenőrzésre is vonatkozik, tehát e rendszerből adódó ellentmondások miatt nem történtek meg időben a 2004-es területi alapú agrártámogatások kifizetései.

B, Az ellenőrzés rendszerét,⁴⁰³ az abban résztvevő személyek körét, az ellenőrzés eszközeit és módszereket a tagállamok rendeletben határozzák meg⁴⁰⁴ a többször módosított 3508/1992-es számú IIER rendelet alapján.⁴⁰⁵ Számítógépes adathordozókon rögzítik az üzem tárgyi feltételeit és a termelés adatait. A támogatási kérelem mindig területalapú, alapfeltétele a termelésbe vont, ugaroltatott és pihentetett területek feltüntetése.⁴⁰⁶ Az ellenőrzés első szakasza az adminisztrációs ellenőrzés. Ez magában foglalja a támogatási kérelmek adatainak helyszíni ellenőrzését is.⁴⁰⁷ Az ellenőrzés végrehajtásáról a tagállamnak mintavételezési tervet kell képezni. Az ellenőrzés történhet távérzékelés útján is. Meg kell határozni az ellenőrzésért felelős hatóságot, de a feladattal megbízhatnak e célra alakult ügynökséget vagy társaságot is. Ezen esetben rendelkezni kell a feladattal megbízott szerv⁴⁰⁸ ellenőrzéséről.⁴⁰⁹ Az ellenőrzés során vizsgálni kell a parcellák, az állatállomány lejelentett értékeinek

⁴⁰¹ A TANÁCS 2000. július 17-i 1593/2000/EK RENDELETE az egyes közösségi támogatási programok integrált szabályozási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról szóló 3508/92/EGK rendelet módosításáról a továbbiakban 3. IIER novella.

⁴⁰² A BIZOTTSÁG 2004. január 23.-án kiadott 118/2004/EK RENDELETE az egyes közösségi támogatási programokra vonatkozóan a 3508/92/EGK tanácsi rendelettel létrehozott integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló 2419/2001/EK rendelet módosításáról továbbiakban 5. IIER novella 1. cikk 3.pont.

⁴⁰³ Az IIER rendszere először csak a piaci támogatásokra, azon belül a növénytermesztésre, a szántóföldi növények termelésére, az állattenyésztésen belül a marha, a borjú a báránytenyésztésre, majd a hegyvidéken tenyésztett kecske és lófélékre terjedt ki. (3508/92-es rendelet 1 cikk) 2000-től kiterjed a rizs, a hüvelyes növények piacára, majd a tejpiacra. 3. IIER novella 1 cikk A 3.IIERnovella mellékletében pontosan feltüntették a IIER alkalmazásának jogcímeit, és a támogatás módját. A rendelet hatálybalépésével terjed ki az IIER alkalmazása az agrár-környezeti támogatásokra, az erdészetre, és a hátrányos helyzetű , környezetileg korlátozott térségekre.

⁴⁰⁴ BESZTERI ZSUZSA - DOBÓ Ágnes: *Az Európai Unió alapjainak ellenőrzése* ISM, 2003 In: http://www.stratek.hu/EUF/40_Alapok.pdf 2004.10.20.

⁴⁰⁵ Lásd: 445/2002-es rendelet 59-60.cikkek.

⁴⁰⁶ 3508/92-es rendelet 6.cikk.

⁴⁰⁷ MAGYAR Tünde: Vidékfejlesztési szervezetek szervezeti és működési struktúrája az Európai Unióban - In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.

⁴⁰⁸ DR. SZILÁGYI JÁNOS Ede: *Az uniós támogatási rendszer serkentő hatása a szendergő köztestületre. Az agrárkamarák feltámadása.* Cég és Jog, 2003. december 21-26. old.

⁴⁰⁹ 3508/92-es rendelet 8-9. cikkek.

valószínűségét, azt, hogyan tartja be a termelő hosszú távú kötelezettségvállalásait.⁴¹⁰ Az ellenőrzések évente a támogatásban részesülők legalább 5%-át kell, hogy érintsék,⁴¹¹ és minden vidékfejlesztési intézkedésre kiterjednek.⁴¹²

A kiválasztásánál érintett szempontok: a támogatás összege, a parcellák, és az állatállomány létszáma, az új adatok összevetése az előző évek adataival, a támogatási kritériumokat éppen teljesítő termelők, az állatállományt év közben pótló termelők.⁴¹³ A helyszíni ellenőrzések során a kiválasztott termelők 20-25%-át kell ténylegesen ellenőrizni. Az ellenőrzés leggyakoribb módja a keresztellenőrzés, ahol a különböző támogatásokra benyújtott adatokat egyeztetik. Ha az adatok tekintetében ellentmondást találnak, akkor tényleges adminisztratív ellenőrzés keretében meg kell bizonyosodnia az illetékes hatóságnak arról, hogy az ellentmondás miből adódik.⁴¹⁴ A helyszíni ellenőrzést megelőzően rögzíteni kell a kiválasztás szempontjait, a kiválasztásról megfelelő módon tájékoztatni kell a gazdát, és az ellenőrzés eredményeit rögzíteni kell.⁴¹⁵

A hagyományos helyszíni ellenőrzés helyett a tagállam a megfelelő tárgyi feltételek megléte esetén távérzékelést is alkalmazhat. A távérzékelésre kiválasztott zónáknál a kockázatelemzés során a következő szempontokra kell figyelemmel lenni: a parcella pénzügyi jelentősége a közösségi támogatás szempontjából, a támogatási kérelmek összetétele, a parcellarendszerek struktúrája és a táj összetettsége, a korábbi évek ellenőrzési tapasztalatai, a fedezet hiánya a korábbi években. A terület kiválasztása esetén legalább 80%-ára légi vagy műholdas felvételeket kell készíteni, és ezeket elemezni. Ha a műholdas értékelés eredményei nem használhatók fel, ezeket hagyományos helyszíni bejárással kell helyettesíteni. Az ellenőrzések 60%-át addig kell lefolytatni, míg a támogatási rendszerrel érintett valamennyi gazdálkodási formát folytatja a termelő, de a fennmaradó 40%-ot is valamely, a támogatási programokban érintett időszak alatt kell lefolytatni.

Az IIER költségei először előre meghatározott leosztási keretekben történt, és a tagállam által befizetett összeg 50%-ában maximálták. Az 1995-ös módosítás során ezt a tényleges tagállami igények kielégítése végett a fennmaradó összegek erejéig újraosztásra kerültek, és az összeget felhasználni nem tudó államok összegeit csökkentik megfelelően.⁴¹⁶ Ausztria, Svédország, és Finnország csatlakozásával 1996-ban csatlakozó államok lakosságának és ellenőrzési rendszereik fejlesztésének arányában,

⁴¹⁰ DR. SZILÁGYI JÁNOS Ede : Legal Base of Integrated Administration and Control System *microCAD 2004 International Scientific Conference 18-19 March 2004. Section N: Economic Challenges*. Miskolc, 2004, Miskolci Egyetem, 135-141. p.

⁴¹¹ VÁSÁRI Viktória: *Az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer* In: A Falu 2004.évi 2.szám 19-26.pp.

⁴¹² 445/2002-es rendelet 60-62. cikkek.

⁴¹³ 5. IIER novella 1. cikk 2. pont.

⁴¹⁴ 5. IIER novella 1. cikk 1.pont .

⁴¹⁵ 5. IIER novella 1. cikk 2. pont utolsó fordulat.

⁴¹⁶ A BIZOTTSÁG 1995. május 4-i 1008/95/EK RENDELETE a távérzékeléses ellenőrzések Közösség általi társfinanszírozásáról és az egyes közösségi támogatási programokra vonatkozó integrált szabályozási és ellenőrzési rendszer létrehozásáról szóló 165/94/EK tanácsi rendelet alkalmazására kiadott 601/94/EK rendelet módosításáról a továbbiakban 2. IIER novella.

1997-ben pedig csak a csatlakozó 3 országnak jut az IIER rendszer kiépítésére támogatás.⁴¹⁷

C, Ha az ellenőrzés során bármely támogatottnál megállapítható, hogy jogosulatlanul vette igénybe a támogatást, akkor a támogatási összeget vissza kell fizetnie. Ha a támogatás jogosulatlan igénybe vételéhez hamis nyilatkozatot tett, akkor az adott évben vidékfejlesztési támogatásban nem részesíthető,⁴¹⁸ ha a hamis nyilatkozatot szándékosan tette, akkor a következő évre is kizárják a támogatásokból. Ezen felül a tagállam saját hatáskörében arányos, hatékony és visszatartó erejű egyéb szankciót is alkalmazhat.⁴¹⁹ Ha az igényelt terület 50%-nál nagyobb mértékben haladja meg az ellenőrzés során megállapított mértéket, és az illetőt az adott támogatásból ismételtlen ki kell zárni, a más jogcímen kapott támogatásaiból le kell vonni a túligényelt összeget, ha a levonásra más jogcímen kapott támogatásai nem elegendőek, akkor a más jogcímen kapott támogatásait törölni kell.⁴²⁰

Az értékelésre leginkább az ellenőrzés és a büntetések fent kifejtett rendszere érdemes. Az ellenőrzés talán a legszélesebb folyamat, ami paralel módon az értékelés rendszerével átfogó a tevékenység minden formájára kiterjedő rendszert alkot. Azzal, hogy a vidékfejlesztés bekerült az IIER rendszerébe, a tevékenység megkezdésétől kezdve egy ellenőrzési folyamat részeként definiálható, ahol a termelő szabadidejének jelentős részét ezen nyilvántartási, adatközlési kötelezettségeknek való megfelelés tölti ki. Az agrárszempontú területi, állat- és gazdaregiszter felveti azt a problémát, miként lehet összeegyeztetni e tekintetben kötelező nyilvántartási rendszereket az adott tagállam által vezetett földhasználati-, és ingatlan-nyilvántartással. E kérdéssel OTKA kutatás keretében kívánunk részletesebben foglalkozni.

A büntetések fent vázolt rendszerét a büntetőjogi szakirodalom szerint kétféleképpen lehet szankcionálni. Az egyik nézet szerint a fenti uniós szabály megsértőinek megbüntetése a tagállam dolga, (integratív modell) míg a másik nézet szerint az uniós jogszabályokban megfogalmazott jogsértéseket uniós szinten kell büntetni (kooperatív modell).⁴²¹

A két modell közül a csalások és e körben is legjellemzőbben az uniós kiadási oldalára vonatkozó csalások tekintetében a kooperatív modell nyert egyedi módon szabályozást. A 1995. július 26-án elfogadott „Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló konvenció” (továbbiakban: Konvenció) kötelezi a részes államokat arra, hogy az ilyen jellegű csalásokat nyilvánítsák bűncselekménnyé, nyilvánítsák büntethetővé a támogatásokat kiosztó szervezetet, és annak vezetőjét is. E körben a tagállamok egymás közötti pereiben, valamint a Bizottság és a tagállamok

417 A TANÁCS 1996. december 17-i 2466/96/EK RENDELETE az egyes közösségi támogatási programok integrált szabályozási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról szóló 3508/92/EGK rendelet módosításáról továbbiakban 3. IIER novella.

418 SARUDY CS -ALPÁR GY- SZÉLES GY -SÁRI L : EU- harmonizációs feladatok a vidékfejlesztésben In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 334-337.pp

419 445/2002-esrendelet 63-64. cikkek

420 5. IIER novella I cikk 6. pont

421 FARKAS Á: Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: LÉVAY (szerk.): *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bűnügyi Tudományi Közlemények* 7. Miskolc, 2004, Bíbor Kiadó, 9-12., 17. p.

közötti jogvitákban az Európai Bíróság járhat Így került be a magyar Btk. rendszerébe az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése elnevezésű tényállás, mellyel 3 elkövetési magatartás nevesít e tekintetben.⁴²²

6.6 Az állami támogatás

A vidékfejlesztési támogatásokra főszabály szerint vonatkoznak az állami támogatások korlátozására vonatkozó korlátozó rendelkezések. A vidékfejlesztési támogatásokról szóló rendelet ismét érzékeli azonban, hogy a vidékfejlesztésen belül vannak olyan intézkedések, melyekre nem vonatkoztatható ez az állami beavatkozást tiltó főszabály. Egyrészt azért, mert közvetlenül a mezőgazdasági politika fontos kiegészítő részterületeit finanszírozza, másrészt a közösségi részfinanszírozás elveivel ellentétes lenne az, ha maga a közösségi jog tiltja meg az állami beavatkozást az ilyen projektek finanszírozásában.⁴²³ A dodonai megoldást választva a jogalkotó nem nevesíti az intézkedések közül a mezőgazdasági jellegűeket, hanem úgy fogalmaz, hogy nem alkalmazható azonban a Szerződés 87-89. cikke a tagállamok által a Szerződés 36. cikke szerint, e rendelet rendelkezéseivel összhangban közösségi támogatásban részesített intézkedésekhez nyújtott pénzügyi hozzájárulásokra.⁴²⁴

A megoldás tehát a Nizzai Szerződéssel módosított Római Szerződés 36. cikke szerint az, hogy a versenykorlátozó tiltásokat, a kivételi listákat alapvetően nem kell alkalmazni, ha az állami támogatás a 33. cikkben megfogalmazott alapelvek⁴²⁵ megvalósítását és összhangját célozza. Ezen belül a Tanács engedélyezheti az állami támogatást, a hátrányos szerkezeti vagy természeti körülmények között működő üzemek

⁴²² Az elkövetési magatartás 3 alapesetét nevesít: 1. támogatásokkal illetőleg befizetésekkel kapcsolatban (a) valótlan tartalmú nyilatkozat tétele, (b) valótlan tartalmú, hamis, vagy hamisított okirat felhasználása, (c) az előírt tájékoztatási kötelezettség nem teljesítése, vagy (d) megtevesztésre alkalmas hiányos teljesítése 2. támogatás illetve befizetéssel kapcsolatos kedvezmény jóváhagyott céltól eltérő felhasználása. 3. a gazdálkodó szervezet vezetőjével, illetve ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagjával (dolgozójával) kapcsolatban enged bűntetni. Az elkövetési magatartás itt a felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása (nem megfelelő teljesítése). A felelősség feltételei, hogy a deliktumot a szervezet tagja (dolgozója) a gazdálkodó szervezet érdekében kövesse el, valamint, hogy a felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség teljesítése a Btk. 314. § (1)-(2) bekezdéseiben szabályozott bűncselekmény(ek) elkövetését megakadályozhatta volna. Ezen alapeset elkövethető gondatlanul is. Lásd: Btk 312§ és FARKAS .op cit .

⁴²³ RADNÓCZY Zsolt: Az EU támogatási felügyeletének anyagi jogi kérdései In.: *Támogatások az Európai Unióban -A közösségi és a tagállami támogatások jogalapja, az összeegyeztethetőség és a jogvédelem kérdései* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 200-203.pp.

⁴²⁴ Lásd 1257/1999.sz rendelet 51 cikk (1) bek. 2.fordulat

⁴²⁵ A mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával; ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével; a piacok stabilizálása; az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása; a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása lásd részletebben elemezve az I.1.2.1 pontban –az agrárpolitika alapelveinél .

védelmében, valamint gazdaságfejlesztési programok keretében.⁴²⁶ A 36. cikk által elindított gondolatsort követően tovább utalásként tehát, ha a vidékfejlesztési támogatások meghatározott részét az agrárpolitika részének tekintjük, akkor a Bizottságnak a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való egyeztetést követően rendeleti úton megvan a hatásköre arra, hogy a kérdéses versenyszabályt a főszabálytól eltérően, rendeleti úton rendezze.⁴²⁷

A versenyszabályokat megváltoztató rendelet a már említett vidékfejlesztési támogatásokról szóló jogszabály. Egyúttal az említett rendelet rendezi azt a kérdést is, hogy a támogatási intézkedések közül melyek tartalmazznak kifejezetten mezőgazdasági jellegű szabályokat.⁴²⁸

Az állami támogatásra vonatkozó rendelkezések között általában tiltó rendelkezéseket találunk, ez azt jelenti, hogy ha a tagállam által meghozott törvény vagy végrehajtási rendelet szabályai máshogy, megengedőbbben járulnak hozzá a versenykorlátozó rendelkezések kijátszásához, akkor az ilyen jellegű támogatásra érvényesülnek az állami támogatások általános tilalmára vonatkozó rendelkezések.⁴²⁹ Ezek alól tesznek kivételt az 51. cikk (3)-(5) szakaszai.

A mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás körében a befektetési plafon alól eltérést enged a tagállamok részére olyan, főként közérdekű beruházások finanszírozásakor, amelyek a mezőgazdasági, illetve erdészeti tevékenységek révén kialakított hagyományos táj megővására vagy gazdasági épületek áthelyezésére irányul, melynek célja a környezet védelme és minőségének javítása, valamint az állattartó telepek higiéniai körülményeinek javítása és az állatok kíméletének fokozása.

A kedvezőtlen adottság hármas meghatározása⁴³⁰ nem bővíthető, azonban az agrár-környezetvédelmi intézkedések körében a minimális öt éves kötelezettségvállalástól, a helyes gazdálkodás kereteit meghaladó gazdálkodási gyakorlat előírásaira alapozott tagállami agrár-környezetvédelmi program esetén a támogatási plafontól is eltérhetnek.

Ha a tagállam az itt felsorolt eseteken kívül próbál meg kiegészítő jellegű támogatást nyújtani, azt vidékfejlesztési tervében vagy operatív programjaiban, a programozásban leírtak szerint bejelenti a Bizottságnak, ebben az esetben nem alkalmazható a Római Szerződés a támogatás megszüntetésére irányuló eljárása.

⁴²⁶ Lásd: Római Szerződés az Európai Közösségek létrehozásáról 36.cikk 2.fordulat a, és b, pontok.

⁴²⁷ Loc. cit. 37. cikk (2) és (3). bekezdés.

⁴²⁸ Mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás, kedvezőtlen adottságú területek támogatása, agrár-környezetvédelem támogatása.

⁴²⁹ SUBÁNÉ VARGA Judit: *Az állami támogatások és a Társulási Megállapodás*, Európa Fórum 1995. évi 2. szám 50-86.pp.

⁴³⁰ Kedvezőtlen talajtani viszonyok, kiettség, és rövid tenyészidő lásd bővebben: a Kiegészítő intézkedések alpontban.

6. 7 A fejezet eredményeinek összefoglalása

A vidékfejlesztés Uniós rendszere magában foglalja az uniós jog minden jellegzetes vonását. A rendszer és a kapcsolódó eljárások erőteljesen a már kidolgozott strukturális támogatások rendszerére támaszkodnak, bár a vidékfejlesztési intézkedések túlmutatnak-e rendszeren.

A hierarchizáltság, az előzetes tervezés és előkészítés sok esetben a regionális támogatásokkal mutat rokonságot. A tervezési folyamatok egymástól eltérő rendszere, a tagállami végrehajtásban számos esetben felvetheti az eltérő értelmezés lehetőségét. A kiegészítő intézkedések bevezetésének tekintetében érvényesülhetnek a corks nyilatkozat elvei. E tekintetben a tagállami végrehajtás legfontosabb gyakorlatára a harmadik fejezetben térek ki.

A legkevésbé feldolgozott területek vetették fel a rendszer számomra legizgalmasabb kérdéseit: Hogy egyeztethető össze a vidékfejlesztés, mint kiemelt terület támogatása a közösségi vívmányokkal? Hogyan lehet közösségi érdekeket érvényesíteni egy olyan területen, ahol mind a támogatásban közreműködő tagállam, mind a támogatás jogosultja elemi érdekei azt diktálják, hogy minél több pénzt lehessen a közösségből bevonni a nemzetgazdaság kereteibe?⁴³¹

Összefoglalásaként megállapítható, hogy a tervezéstől, az előkészítő fázison át, a közösségi szervek monitoring tevékenységén keresztül a joganyag minden egyes szegmense a közösségi célkitűzések megfelelő szempontú érvényesülését tartja szem előtt. Az előző pontban felvetett több opció lehetőségeitől eltérően a jogszabályok kategorikusak az összeegyeztethetőség, és az intézményrendszer garanciális elemeinek a kérdésében.

A normaanyag mélyebb szintű elemző ismertetése, és a jogalkotó szempontjainak megismerése a magyar közigazgatásban is elkerülhetővé tette volna azon hibákat, melyeken a rendszer már a SAPARD –Hivatal kiépítése során elkövetett. A fejezet további részeiben a közösségi kezdeményezések rendszerét ismertetem, melyek egyszerre tartalmaznak a pályázó részéről több szabadságot, egyes állami feladatok átvállalásával, másrészt még jobban tükrözi a közvetlen felügyelet tekintetében a rendszer logikáját, melyeket az előcsatlakozási alapok kívántak a csatlakozókkal megismertetni.

⁴³¹ SZILÁGYI János Ede: Versenyjog és vidékfejlesztési támogatások OLAJOS István (szerk.): *Videkfejlesztési politika és támogatásának joga*. (Miskolc, 2008, Novotni Kiadó); valamint . SZILÁGYI János Ede: *A vidékfejlesztés pénzügyi és intézményi rendszere a Közös Agrárpolitikában* : OLAJOS István (szerk.): *Videkfejlesztési politika és támogatásának joga*. (Miskolc, 2008, Novotni Kiadó) (65-93. p

7. FEJEZET A VIDÉKFEJLESZTÉS KÖZÖSSÉGI KEZDEMÉNYEZÉSEI

7.1 A közösségi kezdeményezések

A közösségi kezdeményezések először a regionális támogatási programok kiegészítéseként jöttek létre. Létrejöttükhöz arra a szemléletváltásra volt szükség, mely a regionális támogatások 1988-as reformjánál mutatkozott meg először. A program kidolgozói rájöttek arra, hogy utat kell adni azon helyi kezdeményezések számára, melyek nem illeszthetők be egy tagállam regionális fejlesztési terveibe, az uniós elvárásoktól különböző prioritásokat fogalmaznak meg, de összességükben hozzájárulnak a regionális politikában meghatározott legfontosabb cél- a régiók közötti fejlődéskülönbség felszámolásához. A közösségi kezdeményezésekkel törte meg a Regionális Bizottság a források leosztásának elvét, néhány, konkrét program megvalósítását saját hatáskörben tartotta fent.⁴³² A közösségi kezdeményezések önfenntartó szervezetek: maguknak kell megoldani a gazdasági tervezés, a terv létrejöttéhez szükséges intézkedések körének meghatározását, a terv koordinálásnak és irányításának mechanizmusát, a döntéshozatal irányítástól elváló intézményrendszerét, a megvalósuló projektek monitoringját, valamint az egész program eredményeinek kiértékelését.⁴³³ Az ilyen típusú kezdeményezések végrehajtásához azonban szükséges a tagállami szakigazgatás partnerként való közreműködése.

A közösségi kezdeményezések a regionális politikában érintett területek széles körét ölelték fel. A kezdeményezések megszületésekor, és az egyes programokra fordítható összegek viszonylag csekélyek voltak. Ez a cél- és eszközzrendszer, a bürokratikus döntési mechanizmus, a meghatározott feltételrendszer, a magas igazgatási költségek, és az a szemlélet, ahogy a tagállami közigazgatás hozzáállt e programok megvalósításához, megkérdőjelezték a decentralizáció és a szubszidiaritás elveinek alkalmazhatóságát is.⁴³⁴

A első eredményeit összefoglaló művekben⁴³⁵ e programok közül csak azok folytatását támogatták, melyek nemzetek közötti programokat támogatnak, előre nem látható gazdasági és társadalmi problémák leküzdésére alkalmasak. A kritérium alapján az eredeti programok közül a legéletképesebbek maradtak fenn a programozási időszak második körében, de kibővültek a programozási céloknak megfelelő 6 új programmal. A változatlan elnevezés alatt megmaradó programok általában nagyobb összeggel gazdálkodhattak. E programok az INTERREG program, a RECHAR, a RESIDER, KONVER, a RETEX programok az egyre bővülő forrásokkal rendelkező LEADER program mellett.⁴³⁶

⁴³² DR. HORVÁTH GYULA: *A strukturális műveletek szabályozása ...* op.cit 49. p.

⁴³³ LEADER+ In.: *Leader Hírlevél* 1. szám FVM Bp. 2004. szeptember 20.

⁴³⁴ Ld: HORVÁTH loc. cit.

⁴³⁵ 1993-as zöld könyv, 1994-es fehér könyv in: HORVÁTH loc. cit.

⁴³⁶ Az összehasonlítást lásd: HORVÁTH: *A Strukturális...* loc. cit.

A harmadik programozás időszak, már egy céljaiban specializálódó regionális fejlesztést támogat, és ennek megfelelően a lecsökkentett célokat olyan közösségi kezdeményezések finanszírozzák, melyek tisztán kötődnek valamilyen pénzügyi alaphoz. E stádiumban szűnt meg a közösségi kezdeményezések több helyről történő finanszírozása. A vidékfejlesztésre szánt alapok közül a LEADER-t az 1999-1997-es két programozási ciklusban az ESZA, az ERFA, és az EMOGA finanszírozta. A LEADER + program költségei 1998-tól kezdve teljes egészében az EMOGA Orientációs szekciójának költségei közé, míg a szintén vidékfejlesztési projekteket is támogató INTERREG III. programot a továbbiakban kizárólag az ERFA támogatja.⁴³⁷ E programozási időszakban a programok száma is lecsökkent, és a Bizottság inntól kezdve tudta tartani a fehér könyvben lefektetett alapelveket. A 2000-2006 között is megmaradó közösségi kezdeményezések száma 4-re zsugorodott az INTERREG III, az URBAN II, melyet szintén az ERFA-ból támogatnak, a LEADER +, valamint az ESZA-ból támogatott EQUAL program, mely a munkanélküliség leküzdésében játszik jelentős szerepet. A közösségi kezdeményezések megújítása azonban nem zárult le, a teljes költségvetési keret 0,5 %-a olyan innovatív ötletek finanszírozására áll rendelkezésre, melyek elősegítik a tudás alapú, innovációra épülő regionális gazdaságok fejlesztését, az elektronikus európai régiófejlesztést, valamint a regionális identitás és a fenntartható fejlődést.⁴³⁸

A programok közül a vidékfejlesztés szempontjából kiemelendő az INTERREG és a LEADER. A témánk szempontjából a LEADER a leglényegesebb, így ezzel foglalkozom részletesebben. A következő alfejezetben összefoglalom a LEADER I, és a LEADER II. eredményeit, és a jelentős vidékfejlesztési vetületű INETERREG II. programról is szölok.

7.2 Vidékfejlesztéshez kapcsolódó közösségi kezdeményezések

7.2.1 Az INTERREG program

Az INTERREG program a közösségi kezdeményezések nagy túlélőinek egyike. Az 1988-1993-as időszakban kezdődött a program kísérleti bevezetése. A megvalósított projektek eredményeképpen a második tervezési ciklusban forrásait háromszorosára emelve tudta megkezdett munkáját folytatni, és a közösségi kezdeményezések számát jelentősen csökkentő AGENDA 2000 is további forrásokat bocsátott a rendelkezésére.

Az INTERREG program célja olyan határokon átnyúló együttműködések kialakítása, melyek különböző programokat úgy finanszíroznak, hogy a program a közreműködő országok egyikének tervezési dokumentumaiban sem élvez kiemelt támogatási prioritást. A program jelenlegi struktúrája 3 fő területre osztható: az első, a klasszikus, a több területen folytatott határokon túli együttműködést, a második az

⁴³⁷ Lásd: KOVÁCS Teréz: *A regionális politika...* op. cit. 173. p.

⁴³⁸ Loc. cit. 170. p.

energiahálózatok közös fejlesztését és kialakítását, míg a harmadik az Európát közösen fenyegető veszélyek leküzdéséhez szükséges közös stratégiai tervezést támogatja.⁴³⁹

Az INTERREG első területének konkrét célja, hogy oldja a határmenti területek elzártságát a belső és az európai piacoktól. A második tervezési időszakban az együttműködés fő területei az oktatás, kultúra, vidékfejlesztés, egészségügy voltak. A program jelentősége a finn és az osztrák csatlakozással nőtt meg, amikor is az EU külső határai közel megkétszereződtek, és számos olyan ország is szomszédos lett az EU-val, melyek addig nem álltak vele szorosabb gazdasági kapcsolatban. Az ilyen országokkal történő együttműködés elősegítése érdekében az EU-val szomszédos országokra is kiterjesztették az együttműködést olyan módon, hogy ezen országok programjait a kiterjesztett hatókörű PHARE-ből fedezhették a szomszédok.

A második formája a már említett közös energiahálózat fejlesztés, melynek keretében a 1.es célkitűzés hatálya alá tartozó régiók energiaellátásának biztosítása körében kapcsolták össze a gázellátó rendszereket Spanyolország és Portugália között, valamint az energiahálózatot Görögország és Olaszország között, és számos görög szigeten lehetővé tették a gázszolgáltatást.

A harmadik formája az INTERREG-nek egy közös európai területfejlesztési stratégia kidolgozása volt,⁴⁴⁰ valamint az Európát is érintő globális programok felszámolására tett kísérletek. E programok legfontosabb pontjai:

- az országok közötti együttműködés, ezen belül is a témához közvetlenül kapcsolódó prioritások a közös politikák által kiváltott hatások leküzdése, tengerparti, sarkvidéki, hegyvidéki területek közös védelme, hasznosításának tervezése, határokon átnyúló földhasznosítás.
- az árvízvédelem (az árvizek okai, kialakulása, a védekezés stratégiájának kidolgozása, védművek tervezése, a vízvédelem érdekében történő földhasznosítás népszerűsítése)
- a sivatagosodás elleni védekezés (szennyvíz újrahasznosítás, helyes talajművelési módszerek, műtrágya felhasználás csökkentése.)

E három program közül a harmadik, javarészt a mezőgazdasággal és a vidékfejlesztéssel összefüggő globális problémák megoldási lehetőségeit vizsgálja, míg az első két klasszikus terület is támogat vidékfejlesztési programokat.

7.2.2. A LEADER I. Program (1988-1994)

A LEADER program sok kísérleti programmal együtt indult útjára. Célja helyi kezdeményezések útján, az integrált szemléletmód meghonosítása a vidéki emberek mindennapi életében, és az új gondolkodásmód által indukált több lábon álló gazdálkodásban. A program legfontosabb kulcspontjai: a természeti és kulturális adottságok gazdagítása, a gazdasági erőforrások jobb kihasználása, valamint a közösségek önszerveződő képességének és összefogásának javítása voltak. Az

⁴³⁹ FORMAN Balázs: Közösségi kezdeményezések In: *Az Európai unió strukturális és előcsatlakozási alapjai* Interpress Kft. 2003. Budapest, 156- 164. pp.

⁴⁴⁰ A stratégia vidékfejlesztéshez közvetlenül kötődő területei: A terület- az európai politika új dimenziója , A vidéki területek változó szerepe és funkciója, Az EU. bővítése: egy további kihívás az európai területfejlesztési politika számára In: *Európai Területfejlesztési Perspektíva* - VÁTI. Budapest, 2000. 11-16 pp.,65-67.pp., 46-52pp.

önszerveződő csoportok kicsiben egy teljes vidékfejlesztési intézményrendszert működtetnek: vidékfejlesztési tervet készítenek, elhatárolják egymástól a döntési és az adminisztratív apparátust, megalkotják az intézkedési csomagokat, elbírálják és elősegítik a beérkező pályázatokat, majd beszámolót készítenek tevékenységükről. Az első időszak prioritásai a vidékfejlesztés kihívásaira érkező válaszok, a projekt alapokon működő nemzetek közötti együttműködés elősegítése, valamint az ezekkel kapcsolatos tapasztalatok átadására létrejövő hálózatok kiépítése voltak. A program előre vivő célja, a problémák helyi felismerése, és konkrétan, helyi viszonyokhoz igazodó megoldása.⁴⁴¹

Az európai összesített adatok a következők: 217 öntevékeny csoport kialakítása, ezek közötti hálózatépítés és számos újszerű program a vidéki turizmus, a képzési programok, a kisipari tevékenység és mezőgazdaság diverzifikációja területén.⁴⁴² A teljes programra összesen 400 millió ECU-t fordítottak, ami a ténylegesen minimális befektetésnek bizonyult a programok finanszírozására. Az alulfinanszírozottság pozitív vonása, hogy minden LEADER program egy egységnyi uniós forrásra közel kétegyeségy helyi forrást tudott felmutatni.⁴⁴³ A decentralizáció másik jele az, hogy az állami szervek közül csak az illetékes minisztérium láthat el a projektek kidolgozásakor konzultatív és koordináló feladatokat, a döntés és az összegekkkel történő elszámolás a helyi programtervezők kompetenciája.⁴⁴⁴ A programozás ezen időszakában alakultak ki a LEADER elvei.

1. Az első ilyen a helyi tervezési centrum elve. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a sikeres LEADER programhoz ki kell, hogy alakuljanak a vidéki programok szervezésében élen járó olyan szervezetek, melyek képesek az adott régió legfontosabb problémáinak megfogalmazására, megfelelő megoldási lehetőségek kidolgozására, és a konkrét kivitelezésben minden érdekelt csoporttal megtalálják a közös hangot, együtt tudjanak működni.⁴⁴⁵

2. A problémahierarchia elve a vidékfejlesztési programozásban játszik fontos szerepet. Ez azt jelenti, hogy a programok kidolgozása során fel kell ismerni azt a központi problémát, melyre ráfűzhetőek az adott területen jelentkező egyéb gondok. A megoldásban annak kell megnyilvánulni, hogy a részproblémák megoldásával együtt hogyan szüntethető meg a gondok forrása is.⁴⁴⁶

3. A területi szemlélet- azt jelenti, hogy a probléma nem csak egy ágazatot érinthet. Az egyik ágazatban jelentkező problémáknak súlyos szerepe lehet az adott térség egyéb ágazatainak helyzetére, tehát a tervezésnél, és a kivitelezésnél komplex szemléletnek kell uralkodnia, mely a végső hatásokat vizsgálja.⁴⁴⁷

⁴⁴¹ MISKÓ Krisztina - SZÉKELY Erika: Közösségi kezdeményezések a vidék fejlesztéséért- Uniós tapasztalatok a LEADER- program működéséről In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 11-16; 65-67; 46-52. pp.

⁴⁴² LEADER HÍRLEVÉL op .cit 2.p.

⁴⁴³ Lásd: MISKÓ- SZÉKELY: Közösségi kezdeményezések... op. cit. 364. p.

⁴⁴⁴ Loc. cit.

⁴⁴⁵ Lásd: LABBANCZ Marianna: *A LEADER- program* ISM, Bp.2003 http://www.stratek.hu/EUF37_Leader.pdf 2004.10.20. 6. p.

⁴⁴⁶ Loc. cit.

⁴⁴⁷ Loc. cit.

4. A közös finanszírozás elve – a közösségi kezdeményezések talán legnagyobb vívmánya. Itt ugyanis nem prioritások vizsgálata, hanem programfinanszírozás folyik, tehát az elnyert program összegeinek további vizsgálatába a finanszírozó jogán nem szólhat bele a területi önkormányzat, a tagállam és az Unió sem, csak ha a helyi döntéshozatali szervezetben helyet kap a képviselője.⁴⁴⁸

5. Az utolsó elv a tapasztalatok megosztásának elve- azt jelenti, hogy a LEADER program nyerteseinek egy uniós szintű tapasztalatszerzésben kell részt venniük, és a saját programjuk működésének esetleges buktatóit az újabb programok pályázóival meg kell osztaniuk.⁴⁴⁹

A LEADER folyamatában ez az első program volt az alapja egy más szempontú uniós politika kialakulásának. Az igazi kérdés ebben az időszakban az volt, hogy melyik az a program, mely a nagyszámú közösségi kezdeményezések közül életképes marad, és melyek azok, ahol nem sikerült a kísérlet.

A LEADER I. legfontosabb vonása, hogy a többi programtól eltérően, már az egyes résztvevők koordinációja kapcsán kialakítja a maga szervezési elveit, és ezeket, mint adott dolgokat már tanítandó és ismert alapként adják át a LEADER újonnan csatlakozó résztvevőinek. A felépített projektek jól működnek, tehát megvan a lehetőségük arra, hogy tovább folytatassák az újabb költségvetési ciklusban saját programjaikat.

7. 2.3 A LEADER II. program (1994-1999)

A második programozási időszak legfontosabb kérdése az volt, hogy sikerül-e újabb forrásokat találni a kiépült LEADER hálózat továbbfejlesztésére. A központi források jelentősen bővültek, immár hosszabb programozási időszakra, több mint négyszer annyi közösségi forrást lehetett felhasználni,⁴⁵⁰ megszűnt a program kísérleti jellege. A célkitűzések között megnőtt az innováció szerepe.⁴⁵¹ A célkitűzések, melyeket az Unió átlagos GDP-jének 75%-át el nem érő, és a CAP reform során megszűnő gazdaságok foglalkoztatási gondjaival sújtott területen⁴⁵² voltak kizárólag alkalmazhatók, a következők voltak:

Vidéki innováció -ez történhetett a helyi lakosság képviselőinek a programozási folyamatba való bevonásával, valamint új, eddig nem támogatott szolgáltatások bevezetésével, valamint olyan helyi kulturális vagy egyéb érték megismertetésére tett intézkedésekkel, mellyel a terület jövedelemtermelő képessége növelhető.

Ismeretek megszerzése -a LEADER program kiterjesztése olyan területekre, ahol az ott élők információ és kellő szakértelem hiányában nem voltak képesek a saját

⁴⁴⁸ Loc. cit.

⁴⁴⁹ Lásd- LABBANCZ: A LEADER...op. cit. 7. p.

⁴⁵⁰ A felhasználható összeg uniós szinten 1,7 milliárd Euró. Forrás: LEADER Hírlevél FVM Bp. 2004.

⁴⁵¹ Loc. cit.

⁴⁵² Az 1994-1999 közötti programozási időszak struktúrapolitikai célkitűzései közül a 1. és a 5/A.pontokban meghatározva lásd: A regionális politika reformja alfejezetet.

fejlesztési terveik megalkotására. Az ilyen térségekben létrejövő felkészítő, képzési tréningeket is támogatta a program.

A harmadik, továbbra is fontos szempont a nemzetközi együttműködés. A tapasztalatok kölcsönös cseréjén túl ebben az időszakban már a közös programok és intézmények kidolgozására tett kísérletek kerültek előtérbe.⁴⁵³

A változások hatására az LEADER programok alapvető vonásai is megváltoztak: Legfontosabb jellemzőik immár:

1. A decentralizáció- A programok hatóköre 10-100 ezer lakos közé eső régiókra terjed ki, és a program nyertes pályázata után az elnyert pénzeket e területen osztják el
2. Az innovatív fejlesztések előmozdítása- a központi vidékfejlesztési programokból nem vagy nem kellő módon támogatható, az adott vidék értékeire figyelmet felhívó programok kerülnek előtérbe.
3. A partnerség, melyet az elnyert forrásokat elosztó Igazgatótanácsban érvényesíthetnek a finanszírozók (EU, tagállam-általában az irányító hatóság, önkormányzat-általában területi) és a potenciális pályázók (vállalkozók, civil szervezetek) képviselői is.
4. Információáramlás-nemzetközi kooperáció. A programok legfontosabb pontja az elért eredmények közzététele, ennek legfontosabb eszköze a közvetlen kapcsolattartásra is alkalmas program honlap.
5. A térség menedzselése- ide tartozik tájékoztatók, vidékre jellemző márkanevek, védjegyek levédetése, tervezése. E feladatokat, mint szellemi szolgáltatást a LEADER adminisztráció végzi.
6. Kommunikáció a helyi lakossággal- fontos része a megvalósuló projektek eredményeinek közzététele.
7. Projektfinanszírozás- a térségi LEADER program alapja, hogy beleférjen az ország valamely vidékfejlesztési tervezési dokumentumába, a vidéki tervet az állam csak koordinálja, arról a Bizottság dönt. A helybeli fejlesztési tervnek megfelelően benyújtott és elbírált pályázat alapján van lehetőség a finanszírozásra.⁴⁵⁴

A LEADER II. szervezetére jellemző volt, hogy a programok kialakításában, elosztásában, és a konkrét támogatási döntések meghozatalában, ha az a program egy speciális ágazathoz kötődött, részt vettek helyi köztestületek.⁴⁵⁵ E szervezetek létrehozása szervezésügyileg nem volt speciális, nem kifejezetten a LEADER programhoz kapcsolódtak, és döntéseik a már megszokott, bürokratikus keretekben zajlottak,

⁴⁵³ Lásd: FORMAN Balázs: *Közösségi kezdeményezések...* op. cit. 161.p.

⁴⁵⁴ MAGYAR Tünde: *Vidékfejlesztési szervezetek szervezeti és működési struktúrája az Európai Unióban - In.: Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.

⁴⁵⁵ Hasonló szervezetek a magyar jogban a gazdasági, szakmai korporációs kamarák, illetve a hegyközségek. E szervezetek érdekvédelmi, gazdasági érdekegyeztetési, és szakmai –etikai feladatokat látnak el, több országban szerepük van a haszonbérleti jogviszonyok ellenőrzésében is.

alkalmazásuk jelentősen megnövelte a LEADER II. adminisztrációs költségeit, ezért a szervezeti formák segítségének felhasználhatóságát a LEADER+ 2000-től kizárta.⁴⁵⁶

A LEADER II. program szervezésével kapcsolatban már megjelentek a program gyermekbetegségei is. E betegségek közül a leginkább meghatározó, és két eseti döntésben is kimutatható pontok, a LEADER szervezet autonómiájának korlátait mutatják.

A LEADER szervezet létrejön ugyanis akkor, amikor a pályázatát beadja, de igazán jogalanyiságot és támogatási jogosultságot csak akkor kap, amikor az ország pályázatai között, az adott államnak jutó LEADER II. összegekre is figyelemmel, megkötik vele a támogatási szerződést. E tekintetben a szervezetnek a jogalanyiséga korlátozott, csak a támogatási döntést vitató döntésekre terjed ki, és az esetleges pozitív jellegű bírósági felülvizsgálattal jön létre a támogatási jogosultsága. Az Európai Bíróság előtt azonban objektív szempontok szerint, az eljárási szabályokat betartva meghozott, elutasító támogatási döntéssel szemben, még nem született megváltoztató bírósági ítélet.⁴⁵⁷

A másik szempont, melyet a meghozott támogatási döntések során a pályázóknak illik ismerni az, hogy a gyengén összeállított, és tartalmi jellegű hiányosságokat is tükröző pályázatok nem élveznek előnyt a pályázati eljárás második körében. A hiányosságok javítására mind Uniós, mind tagországi szinten csak addig van lehetősége a pályázónak, míg erre az elbíráló, és rangsoroló szervezet lehetőséget ad. Ha a pályázati fordulót lezártak tekintenek, a pályázat újabb fordulójában az esélyegyenlőség fenntartásának okából azon már kész, de támogatásra alkalmatlan projektek nem indulhatnak.⁴⁵⁸

7.2.4 A LEADER+ program (2000-2006)

Az 1988-ban beindított LEADER I és 1994-ben elkezdett LEADER II integrált vidékfejlesztési programok folytatója. Alapvető eleme az együttműködés kialakítása a vidéki szereplők között. 3 tevékenységcsoportot támogat: integrált, horizontális alulról építkező modellértékű vidékfejlesztési stratégiákat, országhatárokon átnyúló vidéki térségek közötti együttműködést, közös projektek kidolgozásával, hálózatok kiépítését

⁴⁵⁶ MISKÓ Krisztina: *A LEADER Program a vidékfejlesztés eszköztárában* In: <http://www.date.hu/rendez/ava/pdf/D074.pdf> 2005. 03.08.

⁴⁵⁷ A luxemburgi Európai Bíróság T-263/97GAL Penisola Sorrentina v. Commission of the European Communities ítéletében az időközben megváltoztatott támogatási feltételeknek megfelelően elfogadhatónak találta a Campagnai Regionális Tanács azon határozatát, melyben csökkentve a területen támogatható területek számát, kizárta a támogatható területek közül a Sorrentói Hegyközség pályázatát.

⁴⁵⁸ T-465/93 Consorzio Gruppo di Azione Locale "Murgia Messapica" v. Commission of the European Communities ítéletében a luxemburgi Európai Bíróság kimondta, hogy a tagállam által is alkalmatlan projekt jogszerűen nem kapott LEADER támogatást. Ha az adott tagállam a támogatási kereteit nem meríti ki, első körben a már pályázó szervezetek kísérhetnek meg módosítani a leadott pályázatok hiányosságait pótolni. Akik azonban a hiányt pótolni nem tudják, azokat egy új pályázati fordulóban már nem vehetnek részt.

az összes érintett partner részvételével, ezzel Európa minden térségére kiterjedően létrejönnek a vidéki térségek megfigyelői, akik a projektek eredményeit értékelik.⁴⁵⁹

A LEADER programok 2000-2006-os rendszerébe, a LEADER + programok közé sorolható, lehetséges intézkedések az uniós tapasztalatok alapján a következők.⁴⁶⁰ A termelést elősegítő projektek közül a talajjavítás, újraparcellázás, alapvető lakossági szolgáltatások kiépítése, falvak felújítása, fejlesztése, agrártevékenységek diverzifikálása, mezőgazdasághoz kapcsolódó vízgazdálkodás.

A képzéssel kapcsolatos projektek közül a falun élők számára a legjelentősebbek az agrárgazdasági tanácsadó hálózat kiépítése, minőségi agrártermékek értékesítéséhez történő továbbképzés, számítógépes képzés.

A harmadik típusú projektek a közösségfejlesztéshez járulnak hozzá: ilyen lehet helyi újság, illetve rádió, versenyek, fesztiválok szervezése.

A projektek negyedik típusa a falusi turizmushoz köthető. E projektek lehetnek infrastrukturális fejlesztés, idegenforgalmi és kézműipari tevékenység fejlesztése, környezetvédelem, természeti károk helyreállítása, pénzügyi tervezés.

E támogatásoknál az Európai Unió általános feltételeket határoz meg, melyeket a szubszidiaritás és a flexibilitás elveinek megfelelően a pályázó tölt meg tartalommal.

A következőkben a legfontosabb, 2006-ig érvényes támogatási feltételeket kívánom részletezni.

A programokat tehát megfelelő szinten értékelik, és hozzák meg a struktúrára vonatkozó döntéseket. A LEADER+ folyamatábrája a következő:

1. Vidéki térség meghatározása

Ez az adott ország területfejlesztési törvényében meghatározott vidéki terület kritérium figyelembe vételével történik, de nincs igazán megszabott keretekhez kötve.⁴⁶¹ A LEADER lényege a szabad kezdeményezés, tehát a vidéki szereplőknek maguknak kell eldönteniük, hogy az EU-s előírásként érvényesített 10-100 ezer fős terület nagyságot hogyan, milyen eszközökkel jelölik ki, kivel kívánnak együttműködni. A LEADER-rel kapcsolatban előfordulhat tehát, ami Magyarországon, hogy a területfejlesztési törvényben található kistérségek határai jelentősen eltértek az alulról szerveződő vidékfejlesztési kistérség határaitól.⁴⁶²

2, Az adott térség helyzetének értékelése

E feladat a tervezés stádiumában a vidékfejlesztési munkacsoportok feladata. Ezek alapján kell felmérni azokat a kulcsproblémákat, melyeket meg kíván oldani a

⁴⁵⁹ VINCZE Mária: Az Európai Unió Regionális és Vidékfejlesztési Politikája -In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár -Cluj-Napoca, 2000. 65-69.pp.

⁴⁶⁰ MISKÓ Krisztina - SZÉKELY Erika: *Közösségi kezdeményezések a vidék fejlesztéséért...* op. cit. 365.p.

⁴⁶¹ A magyar előírások e tekintetben: összefüggő, infrastruktúráját tekintve vidéki települések láncolata (népsűrűség alacsony, homogén) melyek között van összetartás tudat, és könnyen mozgósítható elemekből áll (kis lépték). Lásd: LEADER hírlevél loc.cit. 5.p.

⁴⁶² G. FEKETE Éva: *A kistérségi szintről praktikusán* Comitatus 2001. évi 6. szám 14-26.pp valamint Mohácsi Gabriellával az FVM Vidékfejlesztési Főosztályának akkori vezetőjével 2003. szeptemberében a témáról készített interjúm.

kidolgozandó program. E stádiumban kerül sor a program terveinek, vázlatainak elkészítésére, a hazai ellenőrző szervekhez való továbbításra.

3, A program előzetes értékelése a kezdeményezések céljai, más vidéki térségek programjaival való összehangolása

E feladat már országos szinten zajlik. A feladatokat a minisztériumok, a vidékfejlesztéssel foglalkozó szervezetek és szakértőkből álló bizottság végzi. Eldönti, mely programok szorulnak átdolgozásra, a megfelelő programok közül, milyen költségvetéssel lehet megvalósítani azokat.⁴⁶³ Ezek után az elfogadott pályázatok vidékfejlesztési munkacsoportjai részére egy további képzési program indul, melynek keretében elsajátítják a tervekészítést, a közösségépítést, valamint a hálózatfejlesztés feladatait elméleti és gyakorlati szinten.⁴⁶⁴

4, Célok, prioritások, intézkedések leírása, eredmények, és következtetések becslése, Pénzügyi terv kidolgozása minden prioritásra, évenkénti bontásban. Helyi akciócsoportok kiválasztásának kritériuma, eljárás módja és időzítése.

Ezek után következik a tervezés legfontosabb szakasza- a tervek véglegesítése, a pénzügyi kérdések rendezése, valamint a kedvezményezettek első körének kijelölése. A tervezés ezen szakaszát egy újabb, végleges szelekciós folyamat követi a szakértői bizottság részéről. A 40-50 db támogatandó pályázat e szakasz után válik véglegessé. Ha a LEADER a nemzeti terv része, a végső döntését az előkészítő bizottság javaslata alapján az Irányító Hatóság vezetője hozza meg.⁴⁶⁵ Ezek után születik meg a támogatási szerződés. A szakmai ellenőrzés és a szaktanácsadás megmarad a vidékfejlesztésért felelős szakhatóságok kezén, de a kifizetés és a megvalósított projektek ellenőrzése átkerül a közreműködő szervezetekhez.⁴⁶⁶

5, A potenciális kedvezményezettek és a közvélemény informálása: a kompetens szervek kijelölése, irányító, és értékelő szervek tekintetében, együttműködési stratégiák kialakítása.

A tervben foglaltaknak megfelelően ezek után kerül sor a LEADER+ program feladatának beindítására. Az első, talán legfontosabb feladat a közvélemény helyben szokásos informálása, amelybe esetlegesen belefér a megcélzott rétegek külön tájékoztatón, esetleg falugyűléseken történő informálása, a támogatandó intézkedések körének pontos kijelölése, és a pályázati feltételek meghatározása. Ezek után jön létre a program helyi akciócsoport szervezete, mely a pályázati feltételek meghatározását, és a pályázatok értékelését végző igazgatótanácsból áll. Az igazgatótanácsba be kell vonni a civil szervezetek, a potenciálisan megcélzott gazdálkodó szervezetek képviselőit, valamint a helyi és országos közigazgatási szervek küldötteit, de az összetételnél elvárás, hogy a civil szféra képviselői meghaladják a közigazgatási szféra képviselőit. A

⁴⁶³ Lásd: LABBANCZ M.: *A LEADER...* op. cit. 8. p.

⁴⁶⁴ Lásd: LEADER Hírlevél op. cit. 6. p.

⁴⁶⁵ Loc. cit. 7. p.

⁴⁶⁶ Loc. cit.

döntéshozó szervek mellett létre kell hozni a helyi akciócsoporthoz belül egy adminisztratív- segítő szervezetet, mely felkészült képviselőkből áll, konkrétan részt vesz, és segítséget nyújt a pályázatok elkészítésében, hozzá kell érkeztetni a beérkező pályázatokat, de azok elbírálásában nem vehet részt. A szervezetek első ülésén az elhatárolt hatáskörök mellett mind az igazgatótanács, mind az adminisztratív szervezet megalkotja a maga ügyrendjét,⁴⁶⁷ és eljárásának pontos lépéseit. A pénzügyi kérdések közül a legfontosabb, hogy az adminisztrációs költségeket a közreműködő szervezet programra elfogadott keretből megelőlegezi, míg a pályázatok költségeit utófinanszírozással lehet átutalni a pályázónak. Ez teszi ki a program teljes költségeinek 85%-át.⁴⁶⁸

6, Adminisztratív intézkedések, részletes szabályok a végrehajtás ellenőrzésében, intézkedések az értékelésre vonatkozóan, beszámoló a partnerek közötti konzultációt illetően, és a monitoring bizottságokban való részvételről. A program összeegyeztethető –e más közösségi elvárásokkal⁴⁶⁹

Ezek a programrészek a közreműködő hatóság, a monitoring bizottságok, végső soron az irányító hatóság feladatai közé tartoznak. A LEADER+ programban nagyon fontos, hogy a pályázó visszajelzést kapjon a program ellenőrzésének eredményeiről, így össze tudja állítani a program végső eredményeiről szóló beszámolóját, és az esetleges negatív folyamatokról is be tudjon számolni a LEADER + hálózatban.

A LEADER program a három fejlődési fázisát tekintve egymásra épülő rendszert alkot. Egy hálózatot teremt, mely minden kezdeményezéskor jobban, a közvetlen tapasztalatszerzés fázisainak megtartásával alkalmas a már megszerzett ismeretek átadására. Ezen ismeretek többrétegű és összetett gondolkodást és cselekvést feltételeznek. A vidékfejlesztési programok közül a legnagyobb mértékben képesek a cseri elveket végrehajtani. A LEADER+ program irányítói, a program által, jól szervezett projektek megfelelő menedzselésével egyszerre szerzik meg azokat az ismereteket, hogyan kell egy vállalkozást megfelelő módon irányítani, hogy lehet a helyi autoritás képviselőit és a helyi pénzeszközöket mozgósítani egy olyan kezdeményezéshez, mely az európai kultúrkör leghaladóbb hagyományaira építve alkosson egy olyan közösséget, mely közös célok mentén, de önállóan szerveződik.

⁴⁶⁷ Az ügyrendben belül az összeférhetetlenség, az ülések lebonyolításának és összehívásának a szabályait, és a döntések meghozatalának módját, valamint a szavazati arányokat.

⁴⁶⁸ Lásd: LEADER Hírlevélop. cit. 10. p.

⁴⁶⁹ Lásd: VINCZE M: Az Európai Unió vidékfejlesztési op. cit. 67-68. pp.

8. FEJEZET: AZ ELŐCSATLAKOZÁSI PROGRAMOK

8.1 Az előcsatlakozási programokról általában

8.1.1 A PHARE program irányításának jellegzetességei

Az EGK a szocialista rendszer összeomlásától a szolidaritás egyik intézményesült megvalósulásaként, és e mellett kemény gazdasági racionalitás által diktált érdekeként kezelte a volt szocialista országok megfelelő fejlődését. Elsősorban azokat az országokat, melyek a változás első vonalában kivívták a rendszer összeomlását. Az EGK nem vállalta az átalakulás teljes finanszírozását ebben az időszakban, ezért a PHARE segélyprogramról szóló döntést az OECD hozta meg.⁴⁷⁰ Az OECD viszont a program koordinálását és lebonyolítását a kezdetektől fogva az EGK Bizottságára bízta. A Bizottság az 1990-1993 közötti időszakban a döntés lehetőségét a saját 1/A Igazgatóságának tartotta fenn, amelyhez a résztvevő országok a PHARE delegáción keresztül juttathatták el a benyújtott pályázatokat, mely szervek előzetes kontrollt is gyakoroltak a benyújtott pályázatok felett. Az érintett ország viszonylag kis apparátusa ebben az időszakban (1990-1993) Segélykoordinációs Titkárságból, és a Segélykoordinációs Tárcaközi Bizottságból állt. A tényleges, projektek feladatainak kiírását, és a közbeszerzési eljárások lefolytatását az egyes érdekelt minisztériumok alá rendelt programirodák hajtották végre. A tagállami szervezet létrehozása előtt elkészítették e szervezetek szakmai és pénzügyi programját. Ezt a delegáció közvetítésével szintén az 1/A Főigazgatóság fogadta el.⁴⁷¹

A programot 1994-től közel 11 országra kiterjesztették, tehát a konkrét operatív döntési feladatok már nem maradhattak az 1/A Igazgatóság feladatai között. A döntés konkrét hatásköre az adott tagállamba rendelt delegáció vezetőjéhez került, de megnőtt az előkészítésében a helyi szervek szerepe is. A program azonban továbbra is bizottsági keretek között zajlott, a szabályos lebonyolítása nem változott. A projektek száma, tekintettel a résztvevő országok nagy számára, többszörösére nőtt. A kisebb volumenű projektek adminisztrációja is több hónapig tartott, a pályázók részére az eljárás átláthatatlannak, a döntés esetlegesnek tűnt.⁴⁷²

A változás már az AGENDA 2000 kidolgozásának kezdetével -1998-ban - megjelent. A csatlakozó országokkal megkötötték a Csatlakozási Partnerségről szóló megállapodást. Ennek keretében minden, a PHARE-programban érintett, jövőben csatlakozó ország elkészítette a Közösségi Vívmányok Átvételének Nemzeti Programját. E keretdokumentumok hatására a Bizottság tovább decentralizálta hatáskörét. A delegációknál csak az ötmillió eurón felüli projektek maradtak, a kisebb projektekről nemzeti hatáskörben dönthettek. Az eddig közvetlenül Brüsszelből végzett pénzügyi

⁴⁷⁰ RAPCSÁK János- HEIL Péter: *Phare kézikönyv* Bp., Osirisz Kiadó 2000. 57-70. pp.

⁴⁷¹ SZILÁGYI J. Ede: A magyar SAPARD Hivatal....op.cit. 398-399.pp.

⁴⁷² RÓZSA Judit: *A Phare program végrehajtási struktúrája 1990-2001 között* in: Európa Tükör 2001. évi 2-3.szám 67- 74. pp.

ellenőrzési műveletek ellátására a delegációkhoz rendelték ki szakembereket. A már elbírált projektek esetében a központi szinten megmaradó, pénzügyi, monitoring és eljárási feladatok lebonyolítására a Bizottságon belül önálló Főigazgatóságot, az SCR Főigazgatóságot vezették be, és az új projektek előkészítése maradt az I/A Főigazgatóság kezén. A tagállamok szintjén a PHARE feladatait ebben az időben önálló, tárca nélküli minisztérium intézte, melynek legfontosabb szerve a Nemzeti Engedélyező Tisztségviselő volt, amely felügyelte a pénzügyi és beszerzési szabályok megtartását, valamint a Nemzeti Alapot, mely az aláírt éves megállapodások után lehívta a keretösszegeket, gondoskodott a számla feltöltéséről, és a keretösszegek továbbításáról. A keretösszegeket a végrehajtó irodák jogutódai, a végrehajtó ügynökségek utalhatták tovább a tényleges felhasználónak. Az új rendszer nyomaiban hasonlít az uniós kifizető ügynökségekhez, ám a hatáskörök, a döntési kompetenciák elválasztása nem teljes, és inkább saját korábbi rendszerét felhasználva alakult át. A PHARE rendszer további átszervezése 2001-után a teljes EU- konform kifizető ügynökség irányában folytatódott, de az új, már hazai operatív programok végrehajtási rendszerébe a hivatalrendszert nem lehetett beilleszteni.⁴⁷³ A Phare szervezet helyét egy a ERFA végrehajtására létrejött szervezet veszi át az EU csatlakozástól.

8.1.2 Az ISPA program rövid jellemzése

Az 1998-tól bekövetkezett változások nemcsak a PHARE szervezetrendszerére gyakoroltak jelentős szerepet. Az AGENDA 2000 szervezői ugyanis rájöttek arra, hogy az egyre nagyobb területre terjeszkedő EU csak akkor képes gazdasági értelemben fenntartható agrár- és regionális politikát folytatni, ha saját tagállamai mellett az újonnan csatlakozó országoktól is szigorúbb követelményeket várnak el, és a változó feltételekhez megfelelően alkalmazkodni tudó új tagállamok csatlakoznak hozzájuk. E feladatra tekintettel hozták létre, illetve szervezték át (lásd a PHARE rendszernél leírtakat) az előcsatlakozási programokat.⁴⁷⁴

Az előcsatlakozási alapok célja: azon területek támogatása a csatlakozás előtt álló országokban, melyek az EU-ban is számíthatnak támogatásra, e támogatások hozzáférhetősége, feltételrendszere, de főleg jogilag alátámasztott eljárási rendje is, jelentősen eltér azon szabályoktól és garanciáktól, melyekkel a csatlakozó országok jogrendszerében találkozunk. A prioritások meghatározásával az adott programok tekintetében orientál is az EU, tehát azon részterületek fejlődését határozza meg, mely tekintetében jelentős lemaradása van a csatlakozni kívánó régióknak, amellet pedig az államigazgatás jelentős reformjához is hozzájárul, megváltoztatva az addigi központi, néhány ember kezében összpontosuló elosztási rendszert.⁴⁷⁵

⁴⁷³ SZILÁGYI J. Ede: A magyar SAPARD Hivatal....op. cit. 400. p.

⁴⁷⁴ KÓNYA Edit: *A SAPARD Program bemutatása és működtetésének jogi háttere-szakdolgozat*- ELTE Jogi Továbbképző Intézet 2001. kézirat 16. p.

⁴⁷⁵ PIRES, Louis Madeira: *Magyarország területfejlesztési intézményrendszeréről és az Európai Unió strukturális alapjainak kezelésére történő felkészüléséről* In: Magyar Közigazgatás 2002. július- augusztus 424-459. pp.

A PHARE már korábban beindult rendszerét próbálták átalakítani oly módon, hogy az alkalmassá váljék az ERFA fogadására. A másik nagy összetevő, az EMOGA bevezetésének iskolája a SAPARD volt. A Kohéziós Alap előfutárának az ISPA programot tekintették. E dolgozat keretébe a vidékfejlesztéshez leginkább kötődő SAPARD program részletes elemzésére van mód, de néhány mondat erejéig ki kell térnem az ISPA jellemzésére is.

Az ISPA és a SAPARD összevetésének leginkább elhatárolható területe, a támogatások felhasználhatósága. A SAPARD legfontosabb célja a mezőgazdaság hiányjelenségeinek leküzdésén túl a második pillér, a vidékfejlesztés elveinek eljuttatása a szélesebb közönség számára, és az első, e tekintetben sok országban egyedülálló, programok bevezetése volt. Az ISPA a csatlakozó országcsoporthoz leginkább elmaradott területét az infrastruktúrát, azon belül is a környezetvédelmet és, a közlekedést támogatta.⁴⁷⁶

A második kérdés a területi hatály kérdésköre. E tekintetben fontos az ISPA környezetvédelmi jellegű támogatási projektjei, és a SAPARD támogatások összevetése. A SAPARD pályázatok a vidéki területekre koncentrálnak, és meghatározzák a vidékiség kritériumainak a pontos meghatározását, míg az ISPA környezetvédelmi programjainak előfeltétele a viszonylag nagy érintett lakosságszám, és csak a nagyobb projektek (5 millió euro felett) támogathatók.⁴⁷⁷ Az ISPA másik nagy területe, a közlekedés támogatása, inkább az előző alfejezetben bemutatott közösségi kezdeményezésekkel rokonítható, ugyanis leginkább támogatási projektek kiválasztásánál nagy jelentősége van a nemzetközi kapcsolatoknak. A terület támogatásai főleg az egymással szorosan összefüggő transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére koncentrálnak.

Az előcsatlakozási alapok egyik legkomolyabb ellentmondása az, hogy míg a SAPARD rendszerének kiépítésénél a támogatások alapfeltételeként volt meghatározva az EU szabályaival teljes mértékben harmonizáló, megfelelő módon akkreditált kifizető ügynökség létrehozása, ez a PHARE és az ISPA tekintetében nem volt feltétel, így e szervek csak az eljárásrendjükben kellett, hogy betartsák az EU ügynökségektől elvárt, de néhol sok tekintetben egyszerűsített feltételeket.

8.3 A SAPARD PROGRAM

8.3.1 A SAPARD program az Európai Unió jogában

1995 decemberében a madridi EU csúcsertekezleten beterjesztett Mezőgazdasági Stratégiai Tanulmányok -című dokumentumban az EU bizottsága egyértelműen kinyilvánította, hogy a társult kelet-közép-európai országok csatlakozási folyamatában a vidékfejlesztést és az agrárstruktúra korszerűsítését előbbre való tekint, mint saját

⁴⁷⁶ HEIL Péter: *Az Európai unió bővítésének pénzügyi eszközrendszere: A PHARE az ISPA és a SAPARD Program* In: Európai Tükör 2001. évi 2-3. szám 51-67. pp.

⁴⁷⁷ SZILÁGYI J. Ede: *A magyar SAPARD...* op cit. 400.p.

agrárpolitikájában meglevő hagyományos támogatásokat. Ettől az időponttól kezdődően a kelet-közép-európai országok csatlakozása kapcsán az EU-ban fontos kérdéssé vált, hogyan lehetne az újonnan csatlakozó országokat a csatlakozás egyre tolódó időpontjáig a lehető legjobban felkészíteni.

1997 decemberében megszületett az Agenda 2000 című, EU bővítéssel és 2000 utáni tervezett reformjával, benne a 2000-2006 évek alapvető költségvetési számaival foglalkozó tanulmány. Ebben a dokumentumban az is megfogalmazódott, hogy a társult országok számára többek között a mezőgazdaság szerkezeti átalakítására és a vidékfejlesztésre előcsatlakozási alapokat hoznak létre. A támogatás összege évi 520 millió euró a tíz tagjelölt ország számára (Magyarországnak évi 38 millió euró, azaz 10 milliárd forint támogatást terveztek).⁴⁷⁸

Ezt megelőzően, 1998 első hónapjaiban megszületett a fenti célt szolgáló program, a SAPARD, és megvalósítását szabályozó EU rendelet első változata. A SAPARD betűszó olyan közösségi támogatási eszközt jelent, amelyet a tagjelölt országok a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés érdekében használhatnak fel a csatlakozási folyamatban. Az Európai Tanács azonban csak 1999. június 21-én fogadta el a 1268/99/EK rendeletet, és csak június 29-én lépett hatályba.⁴⁷⁹ Ez a SAPARD rendelet, amely az alábbi két dolgot hangsúlyozza, s egyúttal kifejezik a filozófiáját.

1. A kelet-közép-európai országok gazdasági és szociális reformfolyamatainak a támogatását a csatlakozás felgyorsításának érdekében.
2. A Közös Agrárpolitika és a kapcsolódó politikák tekintetében a közösségi vívmányok (jogrend) átvételének és azok végrehajtásához szükséges intézményrendszer kiépítésének a támogatását az unió adminisztratív és pénzügyi irányítási rendszerének átvétele érdekében.

A SAPARD rendelet elfogadását követően még fél évig kellett várni a SAPARD pénzügyi szabályzat megjelenésére. E szabályzatot a Bizottság 2000. január 26-án fogadta el. Ebben többek között az áll, hogy a SAPARD három elven alapszik:

1. A program irányítása teljesen decentralizált. Az EU a tagjelölt ország által kijelölt illetékes hatóságra bízta a program és a kifizetések végrehajtását. Ezt a hatóságot az adott országok Nemzeti Alapjai, majd az Európai Bizottság akkreditálja. Ez azt jelenti, hogy a bizottság az egész irányítási feladatot – a projektek kiválasztásától a végső kedvezményezetteknek való kifizetésekig – átruházza a kelet-közép-európai országokra. Azzal a kitételrel, hogy a SAPARD program megvalósítását, a támogatások felhasználását, az elszámolást az EU általános gyakorlatának megfelelően kell végezni.

2. Utólagos finanszírozás.

A finanszírozás másik sajátossága, hogy a kifizetéseket az elszámolások befejezése után teszik meg a tagjelölt országok számára. Hasonlóképpen működnek a Strukturális Alapok több évre szóló kifizetései a tagországok számára.

3. A kifizetések és az ellenőrzések rendjét az EMOGA garancia részlegére vonatkozó szabályok szerint kell kialakítani. A Bizottság ellenőrzi, hogy a kifizetések

⁴⁷⁸ KOVÁCS Teréz: *A SAPARD program lebonyolításának várható nehézségei* In: A Falu 2001.1.szám 21-30.pp.

⁴⁷⁹ JÁVOR KÁROLY: *Számvetés a SAPARD-ról és viselt dolgairól* In: A Falu 1999.3.szám 12-16.pp

összhangban vannak-e a SAPARD rendelettel. Szabálytalanság esetén sor kerül a kifizetések felfüggesztésére.

A pénzügyi szabályzat hangsúlyozza, hogy az ilyenfajta szabályozásokkal azt szeretnék elérni, hogy a SAPARD program gyorsan megvalósuljon; a pénzfelhasználás megfelelő, az ellenőrzés pedig hatékony legyen. Ezek segítik majd a tagjelölt országokat abban is, hogy felkészüljenek a belépésük utáni közösségi támogatások igénybevételeire. A SAPARD végrehajtási rendelete, amely szintén késve, 1999. december 22-én született meg, azt emeli ki, hogy a végrehajtási módszerek többnyire a tagországok számára az EU vidékfejlesztési rendeletében (1257/1999/EK)⁴⁸⁰foglaltakat követik. A fentiekből látszik tehát, hogy a SAPARD program megvalósítása az eredeti menetrendhez képest, (tehát 2001. január) az Európai Unió részéről is késésben volt.⁴⁸¹

8.3.1.1 A SAPARD rendelet

Az 1268/1999/EK rendelet szerint a SAPARD prioritásai (4. cikkely 3. pont) szerinti fejlesztési terveikben a tagjelölt országoknak biztosítaniuk kell:

- a piaci hatékonyság javítását;
- a minőségi és élelmiszer-egészségügyiszabványok érvényesülését;
- a munkahelyek megtartását, és új foglalkoztatási lehetőségek biztosítását;
- a fentiek szerinti beavatkozások során a környezetvédelmi előírásokkal való összhangot.

Külön említést érdemel, hogy a piaci hatékonyság és foglalkoztatottság javítása együtt szerepel a legfontosabb célok között. Önmagában a piaci hatékonyság vagy a versenyképesség fokozása ugyanis, az alkalmazott egyre fejlettebb technológiák révén, a munkaerő-igény folyamatos csökkenéséhez vezet. Csak az nevezhető vidékfejlesztésnek, ami a kettőt – hatékonyság és foglalkoztatás- együtt kezeli. A rendelet a fenntartható mezőgazdaság és a fenntartható vidékfejlesztés közösségi támogatási keretét határozza meg. Célkitűzései elérése és a 4. cikkelyben meghatározott prioritások érvényesítése érdekében megjelöli a program keretében támogatható intézkedések körét.⁴⁸²

⁴⁸⁰ A SAPARD programról szóló 1268/1999/EK rendelet az egységes EU rendelet (1257/1999/EK) speciális adaptációja a tagjelölt országok számára. Jelentős és beszédes különbségek vannak azonban a két rendelet között. A mindkét rendeletben támogatott farm- és élelmiszeripari fejlesztések mellett, pl. a közösségi jogszabály már nem támogatja a termelői szervezetek működését, a SAPARD rendelet ezt lehetővé teszi.

⁴⁸¹ HORVÁTH Beatrix: *Az előcsatlakozási alapok magyar szemmel* In: Európa 2002 2000.3.szám. 23-28.p p.

⁴⁸² Ezek a: mezőgazdasági üzemekbe történő beruházások; mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának, piacra jutásának és értékesítésének javítása; a minőség-ellenőrzés, állat- és növényegészségügyi ellenőrzések feltételeinek javítása az élelmiszerek jobb minősége és a fogyasztóvédelem érdekében; környezetkímélő és tájfenntartást szolgáló mezőgazdasági termelési módszerek; alternatív jövedelemszerzést biztosító gazdasági tevékenységek fejlesztése és diverzifikációja; gazdálkodói csoportok létrehozása. Továbbá a mezőgazdasági dolgozók átmeneti mentesítő szolgáltatának és farmigazgatási szolgálatoknak a beindítása; falufejlesztés és –felújítás, a vidék tárgyi, szellemi örökségének megőrzése; földtulajdon-értéknövelés és birtokszerkezet-korszerűsítés (újraparcellázás). ingatlan-nyilvántartás kialakítása és korszerűsítése; a szakképzés fejlesztése; a vidéki infrastruktúra fejlesztése, korszerűsítése; a mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás fejlesztése. Végül az erdészet, beleértve a mezőgazdasági területek erdősítését, a magántulajdonban lévő erdőgazdaságokba történő beruházásokat, az erdészeti termékek feldolgozását és értékesítését; a szaktanácsadás, tájékoztatás az e rendeletben foglalt intézkedésekhez, beleértve a program

Az intézkedések között egyaránt megtalálhatók a közvetlen gazdasági célú és hatású (üzemi beruházások, feldolgozás stb.) valamint a környezet minőségét befolyásolni kívánó (környezetkimélő és tájfenntartást szolgáló termelési módszerek, vidéki infrastruktúra fejlesztése stb.) beruházások.⁴⁸³

8.3.2 A SAPARD program Magyarországon

A SAPARD programot, rendeleti szinten tehát, 1999-ban indította útjára az Európai Unió az előcsatlakozási alapok jellemzésekor már leírt célok figyelembevételével. A SAPARD szó összetételében is utal arra, hogy egy új típusú agrárpolitika átvételére kapott felhatalmazást az az ország, aki csatlakozni kíván e rendszerhez.

A rendszer jellemzésére jól szolgál a SAPARD mozaikszó tükörfordítása, (Speciális Csatlakozási Program a Mezőgazdasági és a Vidékfejlesztés számára- Special Accession Program for Agricultural and Rural Development). Maga a mozaikszó jelzi azt, hogy az eddigi projektektől eltérően alkalmazandó területről van szó, mely az eddigiektől eltérő tagállami hozzáállást követel. Az, hogy a SAPARD Program címzettjei vidéki, a terület adottságainak leginkább megfelelő, kis költségvetéssel gazdálkodó vállalkozások, maga is megkövetel egy bizonyos decentralizációt.⁴⁸⁴ Ezt a folyamatot segíti elő az a tény, hogy e speciális programot tanulóidőnek szánják, a tanulás pedig többrétű.

Egyrészt tanulniuk kell a résztvevő közigazgatási szerveknek, tanulniuk kell a pályázatok elkészítőinek, és tanulniuk kell a pályázóknak. A tanulás áll egyrészt egy szervezési, másrészt egy pályáztatási, harmadrészt egy elszámolási részből, melynek legnehezebb szakasza annak elsajátítása, hogy tud a vállalkozó úgy beruházni, hogy a szükséges összeg csak a beruházás megtörténte után áll rendelkezésére.

A költségvetés tervezői számára a legnehezebb pontja e folyamatnak, melyet a csatlakozás után minden uniós agrártámogatásnál számításba kell vennünk, az addicionalitás sokat hangoztatott elve. Ez többek között azt jelenti, hogy a program a tagország és az unió társfinanszírozásában valósul meg. Tehát a meglévő, és elfogadott uniós forrás mellé hozzá kell tenni a rendeletekben meghatározott költségvetési hozzájárulást.⁴⁸⁵ Eddig általában eljutottak a költségvetés tervezői. Azonban arra nem számítottak, hogy ha a rendszer működésébe hiba csúszik, és az uniós ellenőrzés a hibaszázalékot túl nagyra tartja ahhoz, hogy az uniós szabályok szerint még megfelelőnek minősüljön,⁴⁸⁶ akkor az uniós rész a pályázatból nem hívható le. Ezért

előkészítését és monitoringját elősegítő tanulmányokat valamint a közvélemény tájékoztatását. 2. cikkely 1. Pont).

⁴⁸³ JÁVOR Károly: Számvetés a SAPARD-ról és viselt.....op.cit. 18.p.

⁴⁸⁴ KÓNYA Edit *A SAPARD program bemutatkozik, amit feltétlenül tudnunk kell az új előcsatlakozási eszközről* 7.p. In: <http://www.fvm.hu/SAPARD.html> 2003. november 11.

⁴⁸⁵ KÓNYA Edit: *A SAPARD Program bemutatása* In: Dr. Dóczy Gergely- Forgó Mónika (szerk): *SAPARD - PROGRAM- tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 4-16. pp.

⁴⁸⁶ AZ IIER esetében ez 5%-os ld. fent.

nem megfelelő az az álláspont, mely a költségvetés tervezésében csak bevételként tervezi be ezt a pontot, és nem különít el biztonsági tartalékot arra az esetre, ha a rendszer működési nehézségei miatt nem hívhatóak le a magyar költségvetésből megelőlegezett összegek.

Másrészt jelentős tanulódó volt a SAPARD bevezetésének időszaka az EU bürokratái számára is. Egyrészt kis költséggel járó lehetőség volt a közép-kelet európai ember mentalitásának megismerésére, másrészt kísérleti program volt egy megreformált, a strukturális alapok szabályrendszerét kiterjesztő agrárpolitika alkalmazására is, melyet saját országaikban csak a 2006 után következő költségvetési ciklusban kell bevezetni. Lássuk, vázlatosan a SAPARD –program felépítését

Az Unió a Csatlakozási Partnerség Dokumentumában rögzítette a program céljait, miszerint a SAPARD elősegíti a közösségi vívmányok átvételét az agrárpolitika területén, valamint az agrárgazdaság szükséges átalakítását, összhangban a vidék fenntartható fejlődésének biztosítását szolgáló célkitűzésekkel.⁴⁸⁷

Ezen kívül közvetlen céljai a SAPARD Tervben nyertek megfogalmazást, melyek a következők:

„ A program közvetlen célja az, hogy hozzájáruljon egy fenntartható és versenyképes agrárgazdaság kialakításához, valamint a vidék életképességének növeléséhez:

- a magyar agrárgazdaság versenyképességének javításával;
- a mezőgazdasági termelésből adódó káros környezeti hatások csökkentésével;
- a vidéki térségek alkalmazkodóképességének növelésével;
- munkahelyteremtéssel, illetve munkahelyek megőrzése, megtartása révén.”⁴⁸⁸

Az előző alponban kifejtettek alapján láthatjuk, hogy az Unió egy elég széles területet lefedő támogatási rendszert biztosított. E területekből azonban csak 9 került be Magyarország SAPARD tervébe, és ténylegesen csak az alábbi 4 került meghirdetésre a konkrét pályázatok első körében: ⁴⁸⁹

1. *Mezőgazdasági vállalkozások beruházásainak támogatása* esetében gépbeszerzési beruházásokkal (új munka és erőgépek), meglévő szarvasmarha, baromfi és sertés állattartási létesítmények korszerűsítésével és kapacitásbővítéssel nem járó új létesítmények építésével, a tartástechnológia modernizálásával kapcsolatos beruházásokkal, továbbá egyéb gazdasági épületek (terménytárolók, természsűrítők, takarmánykeverők, stb.) felújításával, korszerűsítésével, (kapacitásbővítéssel nem járó) új létesítésére irányuló beruházásokkal lehet pályázni.

2. *Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének fejlesztése* esetében marha, sertés és egyéb húsok, baromfi, tej és tejtermék, tojás, bor, gyümölcs- és zöldség és halászati termékek feldolgozásával foglalkozó üzemek olyan beruházásokkal pályázhatnak, melyek hozzájárulnak az élelmiszerbiztonság feltételeinek javításához, az EU higiéniai előírásainak teljesítéséhez, megoldják a hulladék- és a szennyvízkezelést, korszerűsítik az élőállat fogadást, pihentetést és vágást. A versenyképesség javítása érdekében pályázatokat lehet benyújtani új termékek piacra

⁴⁸⁷ HORVÁTH Zoltán: *Strukturális Alapok, Kohéziós Alap és az Előcsatlakozási Alapok* (Budapest, 2002.)

⁴⁸⁸ Lásd: 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet "Magyarország SAPARD Terve 2000-2006" kihirdetéséről preambuluma idézi :KÖNYA: A SAPARD...op cit.12.p.

⁴⁸⁹ KÖNYA Edit: *A SAPARD program bemutatkozik...*op .cit. 1.p 23-28. sorok.

történő bevezetésére, korszerű osztályozást és csomagolást, valamint a technológia modernizálását célzó beruházásokra is.

3. *A vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása* érdekében pályázni lehet többek között a mezőgazdasági úthálózat fejlesztése, a helyi szennyvízkezelés megoldása, helyi piacok és felvásárló helyek kialakítása vagy fejlesztése céljából. A SAPARD Program támogatja továbbá az informatikai, kommunikációs rendszerek fejlesztését, teleházak, teleposta-hálózatok és szaktanácsadási rendszerek létrehozását, valamint vállalkozások energiaellátásának javítását.

4. *Technikai segítségnyújtás*. A negyedik és egyben különálló „intézkedés”, mely jól elhatárolható az összes többitől, egy elkülönített forrásból finanszírozza a SAPARD Program népszerűsítését, folyamatos nyomon-követését és értékelését. A technikai segítségnyújtás című intézkedés felhasználásának felelőse az FVM.

A SAPARD Program bevezetésének feltétele az volt, hogy létrejöjjön az állam és az Unió között a konkrét pénzügyi megállapodás (melyben a pénzügyi támogatás kereteit és az intézményrendszerre vonatkozó előírásokat rögzítik -Többéves pénzügyi megállapodás.)

E többéves pénzügyi megállapodásban foglaltak lebontása az évente rendelkezésre álló összeg, valamint az adott évre rendelkezésre álló pénzügyi keret felhasználhatóságának végső időpontjának feltüntetésével (Éves pénzügyi megállapodás) Ezt követően el kellett készíteni egy 7 éves (2000-2006) vidékfejlesztési programot, melyet a Bizottság elfogad (SAPARD Terv). Majd a program beindítása előtt fel kell állítani egy, az Unió által akkreditált intézményrendszert (SAPARD Hivatal).

Ezek voltak az EU feltételei, de sajnos hazánk nem igazán tudott ezeknek a feltételeknek maradéktalanul megfelelni. Először is a programot 2000-ben hirdette meg az Unió, aminek az volt az oka, hogy az előcsatlakozási alapok költségvetési háttérét ekkor teremtették meg. 2000-től tehát nekünk rendelkezésünkre állt egy igen jelentős pénzösszeg, amit két évig sajnos nem tudtunk kihasználni, ugyanis mint már többször említettem, a SAPARD programot nálunk 2002 októberében indították el. Idáig késett ugyanis az intézményi rendszer és a terv előkészítése. Szerencsére az összegtől nem estünk el teljesen, mivel később is kiosztásra kerülhet.

Kidolgozásra került tehát, még ha késve is az 53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet "Magyarország SAPARD Terve 2000-2006" kihirdetéséről szóló jogszabály. Ez alapján került felállításra az intézményi rendszer, amelynek akkreditációja után került sor konkrétan az egyes támogatások odaítélésére. A SAPARD Hivatalok az első pályázatokat 2003. tavaszán értékelték. A tények azt mutatják, hogy a rendszer kiépítése nehezen ment. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, miért tartott közel három évig a program beindítása Magyarországon.

8.3.3 A magyar SAPARD Hivatal és az eljárási rend beindításának nehézségei

A SAPARD intézményi háttérére vonatkozó első nyilvános, még nem jogi dokumentum a Nemzeti Program, mely a jogharmonizáció és az intézményfejlesztés

feladatai között 2001-re írja elő a EU-konform támogatási intézményrendszer létrehozását. Az FVM-nek erre a feladatra az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló törvény is felhatalmazást ad, azonban konkrét határidővel itt még nem találkozunk.

Az első hatáskört is adó, immár jogi dokumentum⁴⁹⁰a támogatási rendszer EU-konform átalakításáról szól, amely felelősként a PHARE és az FVM minisztert jelölte ki, akiknek javasolniuk kell az intézményrendszer kialakítására vonatkozó elképzelésüket.

A második lépés a döntés a SAPARD terv megalkotásáról,⁴⁹¹ amelybe komolyságánál fogva, az agrár jogszabályalkotásra nem jellemző módon bevonták a tudomány képviselőit is.⁴⁹² A rendelet a program költségvetési kereteiről és az ellenőrzés és monitoring rendszeréről is rendelkezett.⁴⁹³

A legfontosabb ellentét a magyar elképzelések, és az uniós tárgyalódelegációk között abban volt, hogy a magyar kormányzat saját költségvetésének keretei között, már meglévő intézményrendszerben képzelte el a Hivatal olyan rendszerét, mely felépítésében a strukturális alapokhoz hasonló, általános szervezet, döntéshozatali és monitoring rendszerében azonban az EMOGA Garancia részlegének az előírásait követi.

Az Unió ezzel szemben minden tagállammal szemben jól elkülönült, és azonos elvek alapján vizsgált intézményrendszert követelt, mely ténylegesen az EMOGA Garancia rendszeréhez igazodik.

Az első elképzelések szerint a Kifizető Ügynökség központi feladatait az Agrárintervenciós Központra bízta volna, melynek már 1997-től a feladatkörébe tartozott:

1. az agrárpiacon szervezése és szabályozása;
2. az egyes mezőgazdasági, élelmiszer-ipari, erdészeti és halászati termékekkel kapcsolatos export és import ügyletek;
3. az egyes mezőgazdasági, élelmiszer-ipari, erdészeti és halászati termékek exporttámogatásával összefüggő pályázatok meghirdetése, elbírálása és a szükséges regisztráció elvégzése.⁴⁹⁴

A központ azonban az FVM miniszter közvetlen felügyelete alá tartozott, aki közvetlen utasításokkal láthatta el a szervezetet. Az átszervezés alapján alkalmassá kellett volna tenni a szervezet a következő feladatokra:

⁴⁹⁰ 2307/1998. (XII. 30.) Kormányhatározat Támogatási rendszerünk EU konform átalakításáról.

⁴⁹¹ 2134/1999. (VI. 11.) Kormányhatározat a támogatási rendszerünk EU konform átalakításának soron következő feladatairól.

⁴⁹² A terv elkészítését a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, a Gödöllői Agrártudományi Egyetem, a Kertészeti és Élelmiszeripari Egyetem, az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet, az MTA Regionális Kutatások Központja több regionális intézete, a Környezettudományi Központ több kutatója és szakértője részvételével a VÁTI Kht. Országos Vidékfejlesztési Osztálya készítette illetve koordinálta.

⁴⁹³ SZILÁGYI J. Ede: A SAPARD HIVATAL op. cit. 34. p.

⁴⁹⁴ Mindemellett a Központ feladata: 1. az mezőgazdasági termékek kivitelének engedélyezése; 2. a költségvetési támogatás igénybevitelére jogosító igazolás kiadása; 3. az állami intervenciós beavatkozás (felvásárlás, készletezés, piacra juttatás) végrehajtása illetve szervezése.

1. a kérelmek befogadására, az utalványozásra és az elszámolásra. E feladatoknál fontos előírás volt, hogy egymástól elkülönült részlegekben kell történnie, tehát nem lehet összefonódás még az irányítási szervezetükben sem.
2. az ügynökség többi részlegétől elkülönült szervezetiileg független belső ellenőrzés;
3. pontos eljárási rend megalkotása a kérelmek befogadására, nyilvántartására továbbá elbírálására.⁴⁹⁵

A központtól nem különült volna el az utólagos ellenőrzést végző egység, de erre az akkor hatályos szabályok szerint,⁴⁹⁶ az ügynökségnek szervezetiileg még nem kellett törekednie. (Az akkreditáció idején már megváltoztak az uniós szabályok.)

A központhoz kapcsolódóan a végrehajtásban területi szervként a megyei FVM Hivatalok játszottak volna jelentős szerepet, melyek kellő szakértelemmel rendelkeztek ugyan, de mivel tevékenységükért felelősséget az ügynökségnek kellett volna ellátnia, ezért nem történt meg a korabeli szakcikkekből már megismerhető garanciális feltételek biztosítása.

Az 1999-es év egyetlen előremutató eredménye az FVM Irányító Hatóságként, az ÁSZ Igazoló Szervként való kijelölése,⁴⁹⁷ melyet a következő év nyarán követett a MÁK Nemzeti Alap Illetékes Hatóságként való megnevezése.

A 2000-es év legnagyobb előrevívő eredménye a SAPARD –terv elfogadása az uniós jóváhagyása, mely 4 szinten különíti el az intézményrendszert- Az első szint az Ügynökség és az Irányító Hatóság, valamint az Igazoló szerv viszonyára ad útmutatót. E szerint az Ügynökség működését az Igazoló szerv akkreditálja, és a tagországon belüli akkreditáció eredményeit az Irányító Hatóság közli a Bizottsággal.

A második szint a FVM mint Irányító Hatóság és a SAPARD ügynökség, a harmadik szint a SAPARD Ügynökség belső egységei közötti összefüggésre vonatkozik. A tervben és a magyar elképzelések szerint e két szint összefonódik, és a konkrét pályáztatási (pályázat kiírása és a pályáztatás eredményeként meghozott döntésekért) és irányítási feladatokkal (belső ellenőrzés, monitoring, támogatási szerződések megkötése, helyszíni ellenőrzések feladatainak értékelése) is az FVM illetékes főosztályai voltak megbízva. Ez a rendszer ellentmondott az akkor hatályos SAPARD rendelet hatáskör-elválasztási szabályainak, tehát tényleges akkreditációjára nem is kerülhetett volna sor. Az uniós ellenőrzés hanyag voltát jellemzi, hogy e rendszer ellentmondásait a SAPARD tervben még nem szűrték ki, tehát a második és harmadik szint összefonódásával együtt fogadták el a SAPARD tervet.

A negyedik szinten a tervben is már említett FVM Hivatalok, az FVM Vidékfejlesztési Főosztály Regionális Irodái és néhány agrár-környezeti program esetében a Növény-egészségügyi és Talajvédelmi Állomások szakemberei látták volna el

⁴⁹⁵ Mint a későbbiekben látni fogjuk a részben már akkreditált SAPARD Hivatal az említett szervezeti követelményeknek messzemenően eleget tett.

⁴⁹⁶ 1863/1990/EK Bizottsági rendelet- az EMOGA Garancia Szekciójából folyósított kifizetések részletes szabályairól.

⁴⁹⁷ 2349/1999. (XII. 21.) Kormányhatározat- a SAPARD Program keretében nyújtott közösségi agrár- és vidékfejlesztési támogatások igénybevétele érdekében tett intézkedésekről, az intézményi háttér megteremtéséről.

a pályázatok kiadásának, elsődleges befogadásának, formai ellenőrzésének, és az elsőfokú döntés előkészítésének feladatát.

2001 decemberében az uniós elő-akkreditáció elutasította a rendszer elfogadását. Az uniós delegáció jelentésében nemcsak hatásköri, hanem jelentős eljárásbeli hiányosságokat is feltárt. A rendszer bár SAPARD támogatásról volt szó, külön rendszerként és eljárási rendben kezelte az agrár-struktúrafejlesztéshez és a mezőgazdaságon kívüli vidékfejlesztéshez kapcsolódó támogatásokat. A agrár-struktúrafejlesztésen belül az akkor hatályos támogatási eljárási törvény szabályait alkalmazva az FVM Hivatal illetékes hivatalvezetője hatáskörébe tartozik a pályázati határidővel együtt kiírt pályázatok előzetes és végleges elbírálása, és a jogerős közigazgatási döntés meghozatala után kerül a támogatási szerződés megkötésére az anyag az FVM szervezetébe önálló osztályként integrálódó SAPARD Ügynökséghez. Egyedül az élelmiszeripari és halászati termékek feldolgozása került az FVM közigazgatási döntési hatáskörébe, de ott sem a SAPARD Ügynökség, hanem az illetékes hatóság részeként aposztrofált élelmiszeripari főosztály hozott döntést, külön bizottság meghallgatása után a támogatásról. A harmadik eltérés az agrár-környezetvédelmi intézkedéshez kapcsolódott, ahol a konkrét ellenőrzési feladatokat a Növényegészségügyi és Talajvédelmi Állomásokhoz telepítették volna, az FVM hivatalok döntési kompetenciáját fenntartva. Mivel 9 SAPARD Tervben szereplő intézkedés túlnyomó része e területbe tartozik, így egységes átlátható és jól ellenőrizhető eljárási rendről nem beszélhetünk.⁴⁹⁸

Hasonló hibákban szenvedett a program területfejlesztéshez kapcsolódó része, ahol a Regionális Vidékfejlesztési Irodák (a továbbiakban-REVI-k) látták el a pályázat meghirdetésével, befogadásával és az ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat, a döntés az FVM illetékes főosztályáé volt, aki a döntés előtti véleményezésbe bevonta a Vidékfejlesztési Bizottságokat, melyek a helyi érdekképviselők, szakmai szervezetek részvételével alakultak meg, akiknek azonban operatív döntési jogosítványaik nincsenek. A döntés mindig a központok kezében volt, amelyek az ellenőrzés feladatait adták vissza a területi Regionális Vidékfejlesztési Irodák számára, míg a támogatási szerződés megkötését, és az ellenőrzést fenntartották maguknak.⁴⁹⁹ Tehát nem érvényesült a szigorú feladat-elválasztás, az FVM minden szerv felett közvetlen irányítási hatóságként állt, és független belső ellenőrzés nem létezett. A feladatok és a szervezetrendszer annyira összetett volt, hogy az akkori magyar rendszerre egységes eljárási rendszer nem volt alkalmazható.

⁴⁹⁸ Lásd: SZILÁGYI J. Ede: *A SAPARD hivatal...* op. cit. 42. p.

⁴⁹⁹ FEHÉR István: *A magyar agrárgazdaság EU harmonizációja, a csatlakozási politika főbb szempontjai* (FVM továbbképzésre készült jegyzet, Budapest 2000. 7. p.

8.3.4 A SAPARD akkreditációjának folyamata

8.3.4.1 Az elsődleges külső akkreditációt végzők előzetes szempontjai

A SAPARD Hivatal kialakítását megelőzően az ellenőrzésben és az auditálásban résztvevő szervek felkészítése kezdődött el. Az első, már konkrét feladatok ellátására felkért szerv az Állami Számvevőszék volt, amely szerv szakembereinek felkészítése már 1999-ben elkezdődött. Ebben az időszakban még nem voltak kidolgozott intézményi feltételek arra, hogy milyen hivatali rendszer áll rendelkezésre az ellenőrzés során, és képlékeny volt a belső feladatmegosztás módszere is, azonban az Állami Számvevőszék szakembereivel megismertették azokat az eljárásokat, melyekre az uniós gyakorlatban egy külső akkreditáció során elő kell készülniük. A hivatal egyik vezetője, Dr. Márkus Gábor a Számvitel- Adó Könyvvizsgálat című folyóirat 2000. év eleji számaiban hívta fel a figyelmet az esetlegesen fel nem használt, vagy jogszerűtlenül felhasznált pénzek adósság, és adósnilyvántartásainak pontosságára, a belső ellenőrzés azon feladataira, hogy az uniós eljárási rendeknek megfelelően működik-e a kifizető ügynökség, és az ügynökség emberei betartják-e a belső előírásokat.⁵⁰⁰

a. A külső audit bemutatására egy mintavételen alapuló statisztikai rendszer a legígéretesebb. Ebbe a rendszerbe beépül egy statisztikai hibahatár, ami addig nem releváns, míg 1 % alatt marad. Ám az 1% alatti hiba is fontos, ha az ellenőrzési rendszer valamely lényeges elemének kimaradása miatt merül fel, például valamely számlacsoportot nem vételeztek be. A mintavételnél külön kell figyelembe venni a kiadási, bevételi oldalt, és azokat a belső ellenőrzéssel, külön irányítási részekkel rendelkező, a vizsgálandó szervtől szervezetileg elkülönülő részeket. A mintavétel alapja egy pénzügyi év vége, és a teljes pénzügyi nyilvántartás rendelkezésre állása. Ezekből választ a pénzügyi egységen alapuló mintavételi rendszer, mely az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében előtérbe helyezi a nagyobb költségvetési projekteket, és a korábbi ellenőrzések alapján feltárt kritikus pontok vizsgálatát.

b. Az ellenőrzéskor az EU előírásai csak arra terjednek ki, hogy az ellenőrző szervnél végzett vizsgálatok alapján kiderüljön, hogy az auditor által elvégzett egyedi ellenőrzések 95%-a hasonló hibát mutatnak ki az ellenőrzés során. A minták megfelelő kiválasztásánál a tényleges ellenőrzések várható száma a mérvadó, így elég, ha a minta a 223-406-os állományba esik.

Ahhoz, hogy a hiba lényeges-e előbb fel kell tární a hiba jellegét. Ha a hiba véletlenszerű, és nincs az előfordulásában rendszer, akkor nem minősül lényegesnek, de ha a rendszerből adódik, az auditornak rá kell jönnie arra, mi a rendszer hibája. A rendszerhibát a kijavításáig ki kell zárni a további vizsgálatok köréből.⁵⁰¹

c. A kifizetést magát a kifizető ügynökség más szervekre is delegálhatja, ezen szervek végső ellenőrzése is az Állami Számvevőszék feladata. Az ellenőrzés maga kétszintű, az elsőt maga a kifizető ügynökség végzi. Az ellenőrzést az ügynökség éves jelentésében kell elvégezni, ki kell térni arra, hogy milyen pénzügyi és ésszerűségi érvek

⁵⁰⁰ DR. MÁRKUS GÁBOR: *EU egyező agrárellenőrzés I. IN.: SZÁMVITEL-ADÓ –KÖNYVVIZSGÁLAT* 2000. évi 1. szám 22-24. pp.

⁵⁰¹ DR. MÁRKUS GÁBOR: *EU egyező agrárellenőrzés II. IN.: SZÁMVITEL-ADÓ –KÖNYVVIZSGÁLAT* 2000. évi 2. szám 79-83. pp.

alapján veszi igénybe a közreműködőt, és a közreműködő eljárási rendje mennyiben paralel saját eljárási rendjével, és milyen mechanizmusokkal gyakorolhat kontrollt felettük. Az uniós tisztviselők szerint a legfontosabb garancia, ami a végső számvetőségi vizsgálatból ki kell hogy tűnjön, hogy van-e a kifizető ügynökségnek lehetősége arra, hogy a közreműködőtől magához tudja vonni az ügyet, ugyanis a közreműködők tevékenységéért a teljes felelősséget a kifizető ügynökségeknek kell viselnie. Ez abban az esetben lehet lényeges, ha az államigazgatás már meglévő, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervéhez delegálnak feladatot, melynek irányítása más tagállami szerv hatáskörébe tartozik. Ekkor a feladat tekintetében kormányrendeleti vagy törvényi szinten kell a hatóságot a kifizető ügynökség alá rendelni. Ezért ha a hatásköri kérdések másképpen nem áthidalhatók, célszerű a kifizető ügynökség regionális irodáit létrehozni, melyek felett az ügynökség felügyeleti jogokat gyakorolhat. A felügyelet mikéntjét a területi irodák eljárási szabályainak kell tartalmaznia, amelyek biztosítérendszerét a közvetlen alá-fölérendeltségi kapcsolatokon, és a belső ellenőrzési rendszer keretében kell biztosítani.

d. A külső szervezetekkel való kapcsolattartás eszköze egy speciális közjogi szerződés lehet, melyben a kifizető ügynökség többletjogait, és ellenőrzési jogosítványait rögzíthetik.

A minimális uniós előírás e tekintetben a külső audit biztosítása, az auditor számára teljes irat-betekintési jog, és annak az előzetes biztosítása, hogy a további együttműködés feltétele az auditor által feltárt hibák orvoslása, és e tekintetben szerződésmódosítás.⁵⁰²

Ezen részek működéséről rendszeresen be kell számolni a kifizető ügynökségnek, amely szerv a beszámolóról írásbeli feljegyzést készít- melyet megerősítő igazolásnak nevezünk. A további előírás, és az elvégzett tényleges ellenőrzések leírása, a jóváhagyott igények megfelelőségéről, és elvégzett munka jellegéről szóló jelentés közlése a kifizető ügynökséggel. Ha az ellenőrzést egy reprezentatív mintán végezték, akkor ki kell egészíteni a jelentést a minta kiválasztásának szempontjaival.⁵⁰³

A kifizető ügynökség akkor jár el megfelelően, ha mind saját egységeivel, mind a közjogi szerződésben vele szerződésben álló szervvel megállapodik.⁵⁰⁴

A rendszer meglétének, és működésének mechanizmusáról szól éves jelentésében az Igazoló Szerv.⁵⁰⁵

⁵⁰² A további lényeges feltételek a közreműködő szervezetekkel kapcsolatban: elkülönült funkciók, írásban lefektetett eljárási rend, ellenőrző listák, számítástechnikai ellenőrzés és adatvédelem, adminisztratív ellenőrzés és műszaki felülvizsgálat.

⁵⁰³ KOVÁCS Teréz: *A SAPARD program lebonyolításának várható nehézségei* In: A Falu 2001.évi 1.szám 21-30. pp.

⁵⁰⁴ A megállapodás tartalmazza a végrehajtható ellenőrzések számát, a kockázatelemzési kritériumokat, a hatásköröket, a jelentések formáját- megfelelő szabvány alkalmazásával, a jelentés továbbításának határidejét, a visszacsatolást, és ezek eredményét, a vitarendezés módját.

⁵⁰⁵ DR. MÁRKUS Gábor: *EU egyező agrárellenőrzés III.* IN.: SZÁMVITEL-ADÓ –KÖNYVVIZSGÁLAT 2000.évi 4.szám 184-188. pp.

8.3.4.2 Az akkreditáció szempontjai a Többéves Pénzügyi Megállapodásban

A SAPARD Hivatal akkreditációs folyamatának tényleges elemzését a külső akkreditációt végzők által az uniós rendeletek alapján fontosnak észlelt pontok tényleges értelmezését követően, a többéves pénzügyi megállapodás elemzésével kell elkezdenünk. A folyamat különlegessége, hogy a felek e megállapodás keretében előre lefektették azokat az elveket, melyek alapján az akkreditáció meg fog történni.

A felügyelettel megbízott belső és külső (uniós) szervezeteknek tehát ugyanazon rendszer állt rendelkezésükre, mint a szervezetet létrehozó hivataloknak arra, hogy eredményes programot tudjanak elkezdni.

A Többéves Megállapodás A. mellékletének 14. Cikke tartalmazza azon hivatali funkciókat és a hivatal által teljesítendő azon kritériumokat, amelyek teljesítése esetén a Bizottság akkreditálja a Magyar Köztársaság SAPARD Hivatalát. A kritériumok kapcsán kiemelendő, hogy szervezési szempontból a Bizottság nagyfokú precizitással kíván átlátható rendszert teremteni mind a feladatkörök, mind a hatáskörök és mind a felelősségi kérdések pontos megállapíthatósága terén.⁵⁰⁶

8.3.4.2.1. A Hivatal által ellátandó funkciók

a. A hivatal első funkciója a kötelezettségvállalások és kifizetések engedélyezése volt. Ennek a funkciónak a célja egy igénylőnek vagy meghatalmazottjának jelen Megállapodás értelmében kifizetendő összeg meghatározása.⁵⁰⁷ Mindenképpen meg kell jegyeznem, hogy ezt a funkciót a SAPARD Tervben javasolt intézményi keretben az agrárstruktúra-fejlesztés intézkedések esetén a megyei FM hivatalok látták volna el, amelyek ezen megállapodás számos kritériumának nem tennének eleget.

b. A második fő kritérium a kifizetések teljesítése volt. Ennek a funkciónak a rendeltetése egy utasítás kibocsátása a hivatal bankjának, illetve adott esetben egy kormányzati kifizetőhelynek, miszerint fizesse ki az igénylőnek (vagy meghatalmazottjának) az engedélyezett összeget.

c. A harmadik funkció a kötelezettségvállalások és kifizetések könyvelése és nyilvántartása volt. Mindezen funkciókat a hivatal SAPARD kiadásokra rendszeresített különálló üzleti könyveibe kellett teljesíteni.

d. A hivatal negyedik funkciója az ellenőrzés volt. Ennek a funkciónak a rendeltetése a kérelmek és igények alapját képező tények ellenőrzése a Megállapodás előírásainak, valamint a SAPARD Hivatal és a kedvezményezettek közötti kölcsönös kötelezettségvállalás feltételeinek való megfelelés érdekében. A jogosultság megállapításához az ellenőrzések során esetenként sor került szakmai jellegű

⁵⁰⁶ KÖNYA Edit: A SAPARD Program alapidokumentumai In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika (szerk): *SAPARD –PROGRAM -tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 14-21.pp.

⁵⁰⁷ Mindezek során különösen a következő szempontokat kell figyelembe venni: a jóváhagyás iránti kérelmek és kifizetés iránti igények jogosultságát, a projekt jóváhagyása során vállalt kötelezettségek teljesítését, a versenyeztetés és szerződéskötés eljárásait, valamint az elvégzett munka vagy az ellátott szolgáltatások ellenőrzését.

ellenőrzésekre; ezek lehetnek gazdasági és pénzügyi értékelések vagy bizonyos konkrét mezőgazdasági, műszaki vagy tudományos vizsgálatok.

e. A SAPARD Hivatal utolsó, a megállapodásban rögzített feladata a jelentés készítése volt. E funkciónak akkor tett eleget a hivatal, ha gondoskodott az egyes projektek és intézkedések végrehajtására vonatkozó jelentések elkészítéséről oly módon, hogy ez a tevékenység segítse az intézkedések hatékony és eredményes végrehajtását.⁵⁰⁸

8.3.4.2.2 A Hivatallal szemben támasztott kritériumok

a. Az igazgatási struktúrával kapcsolatban nemcsak a Többéves Pénzügyi Megállapodás előző alpontban elemzett 14. Cikke tartalmaz előírásokat, de találunk erre vonatkozó rendelkezéseket például, az 5. Cikkben is, amely szerint – hasonlóan az EMOGA kritériumokhoz - a projekt jóváhagyását, a helyszíni ellenőrzéseket és a kifizetési eljárásokat a hatáskörök megfelelő szétválasztása alapján kell végezni.⁵⁰⁹

A 14. Cikkben rögzített követelmény: a SAPARD Hivatal igazgatási struktúrája tegye lehetővé az engedélyezés, a végrehajtás és a könyvelés funkcióinak különválasztását. Mindegyik funkciót egy különálló, független igazgatási alegység lássa el.

Ezek az igazgatási struktúrával szemben támasztott követelmények a SAPARD Tervben felállított koncepcióban nem teljesültek maradéktalanul, ugyanis a Hivatal vezetője hozta meg a határozatot a támogatás odaítélésére, és az ő végső irányítása alá tartozott a belső ellenőrzés, és a könyvelés szakmai felügyelete is.

b. A SAPARD Hivatalnak be kell vezetnie az alábbi, illetve az alábbiakkal megegyező garanciákat kínáló egyéb eljárásokat:

1. A SAPARD hivatal elkészíti a projekt jóváhagyása iránti kérelmek, követelések, számlák és igazoló bizonylatok, valamint ellenőrzési jelentések átvételére, könyvelésére és feldolgozására vonatkozó írásban rögzített eljárásokat.⁵¹⁰

2. A hatáskörök megosztásának olyannak kell lennie, hogy soha se alakuljon ki olyan helyzet, amikor a projektek jóváhagyása, a kifizetések engedélyezése, a kifizetés vagy az összegek elkönyvelése közül egynél több feladat ellátásáért egy bizonyos személy legyen felelős. A fent hivatkozott feladatokat ellátó minden egyes személy tevékenységét egy másik hivatalos személynek kell felügyelnie. Mindegyik személy kötelezettségeit írásban kell rögzíteni; meg kell határozni nevezett személy jogosítványainak pénzügyi korlátait. Gondoskodni kell az alkalmazottak képzéséről, a bizalmi munkakörökben gondoskodni kell a személyek megfelelő rotációjáról, vagy a

⁵⁰⁸ 117/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet a SAPARD Többéves Pénzügyi Megállapodás kihirdetéséről (továbbiakban TPM) 14.cikk 1.1-1.5.pontok valamint: SZILÁGYI J. Ede: A magyar SAPARD Hivatal szervezésének tanulságai –Tudományos Diákköri Dolgozat- kézirat Miskolc, 2002. november 43. p.

⁵⁰⁹ DR. DÓCZI Gergely- DR. SZELÉNYI Endre- DR. ZÖLDRÉTI Attila: Az uniós és hazai követelmények a SAPARD pályázati felhívásokban In: Zöldréti Attila (szerk): *SAPARD- most még elérhető.....* FVM. 2004. 27-39. pp.

⁵¹⁰ TPM 14. cikk 2.1. pont.

fokozott felügyeletről.⁵¹¹ Ez a kritérium tipikus példa a nyugati szervezési precizitásra.⁵¹²

3. Az engedélyezésért felelős minden személyt el kell látni a szükséges ellenőrzések részletes ellenőrző listájával.⁵¹³

4. Egy kérelem vagy követelés engedélyezésére csak akkor kerül sor, ha megfelelő ellenőrzéssel meggyőződnek arról, hogy az minden vonatkozásban megfelel a Megállapodás rendelkezéseinek.⁵¹⁴

5. Az eljárások biztosítják, hogy a kifizetést csak az igénylő személynek, nevezett bankszámlájára vagy nevezett megbízottjának teljesítsék. A kifizetést a hivatal bankja vagy egy kormányzati kifizetőhely teljesíti; a kifizetés postán feladott csekkel is teljesíthető. Készpénzben semmilyen kifizetést nem teljesítenek.⁵¹⁵

6. A Többéves Pénzügyi Megállapodásban már egy olyan hivatal modellje tűnik fel, amely megfelel az információs társadalom igényeinek is. Éppen ezért a megállapodás számol a számítástechnikában rejlő veszélyekkel is. Amennyiben a kérelmeket, igényléseket vagy számlákat egy számítógépes rendszer segítségével dolgozzák fel, a számítógépes rendszerhez⁵¹⁶ történő hozzáférést számtalan előírással szabályozzák.⁵¹⁷

7. Az elfogadott eljárásokkal gondoskodnak arról, hogy a támogatások mértékében és az anyagi támogatás megítélésének feltételeiben bekövetkezett változásokat időben dokumentálják, majd ennek megfelelően aktualizálják az utasításokat, adatbázisokat és ellenőrző jegyzékeket.

c. A megállapodás lehetőséget ad arra, hogy az engedélyezési és ellenőrzési funkciót, vagy annak valamelyik mellékletét a Hivatal átruházza más szervekre, de csak abban az esetben, ha teljesülnek a megállapodásban rögzített feltételek.⁵¹⁸

d. Számviteli eljárásokkal gondoskodnak arról, hogy a Bizottság elé terjesztett költségnyilatkozatok hiánytalanok, pontosak és naprakészek legyenek, és hogy - többek között legalább háromhavonként tartott ellenőrzésekkel és egyeztetésekkel - időben kiszűrjék és korrigálják az előforduló hibákat és mulasztásokat.⁵¹⁹

⁵¹¹ TPM 14. cikk 2.2.2-2.2.4. pontok.

⁵¹² Lásd: SZILÁGYI J. Ede: *A SAPARD...* op. cit. 43. p.

⁵¹³ TPM 14. cikk 2.2.3. pont.

⁵¹⁴ TPM 14. cikk 2.2.4. pont.

⁵¹⁵ TPM 14. cikk 2.2.5. pont.

⁵¹⁶ A Hivatal és a regionális irodák technikai hátterét górcső alá véve meg kell, hogy állapítani: a hivatalok más magyar hivatalokhoz képest rendkívül jól felszereltek. Lásd: Szilágyi J. Ede: *A SAPARD ...* op. cit.

⁵¹⁷ Például TPM 14. cikk 2.2.6-2.2.7. pont.

⁵¹⁸ Az átruházás feltételei az előző fejezetben részletesen ismertettem, ettől a TPM 14 cikk 2.3 pontjai nem térnek el jelentősen- részletesebben lásd: DR. MÁRKUS Gábor: *EU egyező agrárellenőrzés III.* IN.: SZÁMVITEL-ADÓ -KÖNYVVIZSGÁLAT 2000.évi 4.szám 184-188.pp.

⁵¹⁹ Lásd TPM 14. cikk 2.4.pont és alpontjai.

e. A SAPARD hivatal olyan belső auditról vagy egyéb hasonló rendszerről gondoskodik, amely alkalmas a belső ellenőrzés hatékony működtetésére. A belső ellenőrzés független a hivatal egyéb osztályaitól, és közvetlenül a hivatal felső vezetésének ad számot tevékenységéről. A belső ellenőrzés azt vizsgálja, alkalmasak-e a Hivatal eljárásai jelen Megállapodás végrehajtásának ellenőrzésére, valamint a számlák pontos, hiánytalan és naprakész voltának vizsgálatára. Mindennek persze feltétele, hogy létezik egy olyan audit terv, amely biztosítja, hogy legalább háromévenként sor kerüljön minden jelentős terület, többek között az engedélyezésért felelős szervezeti egységek és szervek, illetve az átruházott funkciók ellátásával megbízott szervek ellenőrzésére.⁵²⁰

A SAPARD Tervben felvázolt intézményrendszer esetén magát a belső ellenőrzést is nehéz korrekten megoldani, hisz a gyakran átláthatatlan szolgálati utak szövevényében még a rendszer jó ismerője sem állapíthatja meg a pontos felelősségi kört. Így értelemszerűen ezt nem lehet elvárni egy a rendszert, adott esetben, több ezer km távolságból figyelemmel kíséző szervtől sem.⁵²¹

8.3.5 A SAPARD- Hivatal kiépítésének eredményei

A Hivatal, melyet 2002. novemberében akkreditált az Unió, már 2002. szeptemberében, az ÁSZ akkreditációja után megkapta a jogot az említett 4 jogcímen pályázatok meghirdetésére. Az első pályázati anyag beadására záros, november végi határidőig volt lehetőség, ugyanis a magyar részből kb. ennyi volt fedezhető. Az egyszer már elutasított Hivatal vezetői az uniós források tekintetében nem kockáztattak.⁵²² A novemberi akkreditáció után folyamatosan szabadították fel a éves pénzügyi megállapodásokban zárolt pénzeket, a pályázatok folyamatosan érkeztek,⁵²³ de jóval hazánk uniós csatlakozása után is működtek még SAPARD- pályázatok.

A folyamat lezárásakor elmondható, hogy a magyar termelők, és feldolgozók a jogcímeiket többszörösen túligényelték. A felépített tervektől eltérően más összetevőkben kerültek a pénzek kiosztásra, melyeket az ex-post értékelésben már a terveknek megfelelő teljesítésként írt le a Hivatal.⁵²⁴

A SAPARD Hivatal kiépülésének eredményei megmutatták a magyar jogharmonizációs folyamat erősségeit, és gyengeségeit.

A vitathatatlan eredmények a következők:

⁵²⁰ TPM 14. cikk 2.5.pont.

⁵²¹ A Többéves Pénzügyi Megállapodás ezen kritériumokon túl még néhányat tartalmaz (például a közbeszerzésekkel, a jelentéstételi kötelezettséggel kapcsolatban), azonban úgy gondolom már maguknak a lényegi kritériumoknak az ismertetése is alátámasztja azt a Bizottsági döntést, mely a 2001. májusi ellenőrzés során nem fogadta el a SAPARD Tervben foglalt intézményrendszer felállítását.

⁵²² DR. DÓCZI Gergely- DR. SZELÉNYI Endre- DR. ZÖLDRÉTI Attila: A SAPARD pályázatok elméleti és módszertani alapjai In: Zöldréti Attila (szerk): *SAPARD- most még elérhető.....* FVM. 2004. 12-27. pp.

⁵²³ A második pályázati felhívás 2003.februárjában jelent meg, folyamatos jelentkezési határidővel- DR. SZELÉNYI E- DR. ZÖLDRÉTI A: *A magyarországi SAPARD Program első eredményei* in: A Falu 2003.évi 2. szám 37. p.

⁵²⁴ Az ex-post értékelést a SAPARD- Hivatal jogutódja, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal végezte.

-ez az első közös fenntartású és önálló hivatal a Unió és Magyarország viszonylatában;

- akkreditációja és rendelkezési joga a pénzeszközök felett teljes;
- az ellenőrzés szerepe megnő, és a jogszerűség ellenőrzésének túl megjelenik az eredményesség ellenőrzése is (monitoring rendszer);
- megfelel a hivataloktól elvárható szervezési feltételeknek.

A rendszer gyengeségei vázlatosan:

- Nem válnak élesen el az agrár-és vidékfejlesztésre nyújtott eszközök, így a WTO-val kapcsolatban több támadási felületet hagy.
- Az uniós vidékfogalom alkalmazása nem felel meg a magyar gyakorlatnak, itt a rossz jogharmonizáció jellegzetes példáját találjuk.
- Az ismertető anyagok, és a ténylegesen felvehető támogatások időben nem egyszerre jelentek meg, így a potenciális címzettek tájékoztatása nem volt megfelelő.
- A szervezetrendszer kialakításánál nem vonták be kellően a terület kutatóit.
- A személyi feltételek biztosítását nem előzte meg összehangolt képzési koncepció, így a képzés ad hoc jellegű volt, és a jelöltek kiválasztása esetleges.
- Nem volt elhatárolt feladatmegosztás-a régió és a megye feladatai sokszor keveredtek.
- Az unió sem volt felkészülve arra, milyen szempontok alapján értékeli a tagjelöltek felkészülését.

E vázlatos áttekintést követően a dolgozat eredményeinek összefoglalása kapcsán értékelem részletesebben a SAPARD eredményeit.

III. RÉSZ A VIDÉKFEJLESZTŐ EURÓPA, ÉS AZ UNIÓS TAG MAGYARORSZÁG VIDÉKFEJLESZTÉSI SZABÁLYAI

9. FEJEZET: A TÁMOGATÁSI ELJÁRÁS

A támogatások eljárási kérdéseinek rendezése számos problémát vet fel. Legfontosabb kérdés, hogy milyen mélységig tárgyalandó ez az eljárás, ugyanis a 2005. november 1-jén hatályba lépő Közigazgatási Eljárási törvény (KET) nem enged meg kivételeket a törvény szabályai alól.

A támogatás azonban eljárási szempontból is számos olyan specialitást tartalmaz, mely eltérést mutat a közigazgatási eljáráshoz képest. Ezért a támogatásokra vonatkozó általános szabályokat jelenleg külön törvény (TET)⁵²⁵ tartalmazza, melynek a részletszabályai a KET hatályba lépésével sem fognak lényeges módon változni.⁵²⁶ A KET hatályba lépésével a szabályai akkor alkalmazandóak a támogatási eljárásra, ha a támogatási eljárási törvény elrendeli az általános KET-ben megfogalmazott szabályok alkalmazását.

A rendszer ismertetéséhez hozzátartozik, hogy a megközelítés zömében intézménycentrikus, a MVH, mint támogatási csúcsszerv által alkalmazandó, de különböző pénzügyi alapokból finanszírozott speciális eljárási szabályok alaptörvényét alkotja. Külön eljárási rend vonatkozik az EMOGA Garanciarészlegéből finanszírozott támogatásokra, a magyar költségvetésből finanszírozott nemzeti kiegészítő támogatásokra és a fennmaradó nemzeti támogatásokra, valamint a MVH hatáskörébe utalt egyéb eljárásokra.⁵²⁷ Ezen felül a törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben szabályozandó kérdés a pályázati eljárás részletes szabályozása, a vis maior szabályozás, a MEPAR és az ügyfélblokk-kapcsolat, valamint a delegálható feladatok szabályozása.

⁵²⁵ Lásd: OLAJOS István: A közjogi szerződés. IN: CSÁK Csilla (szerk): *Agrárjog I. kötet* Bíbor Kiadó Miskolc, 2004. 220-224. pp.

⁵²⁶ 2003. évi LXXIII. törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és ezzel összefüggő törvényt módosításokról továbbiakban támogatási eljárási törvény (TET).

⁵²⁷ 131/2004. (IX.11.) FVM rendelet A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételeinek általános szabályairól, 6/2004. (I.22.) Korm. rendelet az Európai Unió közös forrásaiból származó agrártámogatások, az azokhoz kapcsolódó, nemzeti költségvetésből nyújtott kiegészítő támogatások, valamint a nemzeti hatáskörben nyújtott agrártámogatások igénybevételeinek általános feltételeiről, 92/2004. (IV.27.) Korm. rendelet az Európai Unió Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott intézkedések pénzügyi, számviteli és ellenőrzési lebonyolítási rendjéről. 1/2004 (I.5) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és a Kohéziós alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről, valamint a 14/2004(VIII.13) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a kohéziós alapfelhasználásának általános szabályairól.

Ezen alfejezet célja nem a közigazgatási eljárásnak megfelelő leírás, hanem az egyes kapcsolódó eljárási szabályok olyan összevetése, melyekből megállapíthatók a legfontosabb különbségek az eltérő finanszírozás tekintetében.

9.1. Speciális hatósági jogosítványok

A támogatási eljárásban a közigazgatási szerveknek a szerepe meghatározó. A gazdaságirányítás területén működő, és a magánjogi viszonyokba beavatkozó közigazgatási szerv az állam meghosszabbított karjaként lényegében olyan területre is szabályozást tud gyakorolni, ahová korlátai miatt nem tudna másképpen beavatkozni.

A leglényegesebb kérdés, hogy mit és hogyan támogassunk. Ennek előzményeként a legfontosabb kérdés a támogatni hivatott közérdek meghatározása, majd a támogatás anyagi alapjainak megteremtése.⁵²⁸

A hatóság pozíciója kettős: egyrészt a támogatás feltételeinek egyre pontosabb megfogalmazásában vesz részt azáltal, hogy a formától függően meghatározza a támogatás alapfeltételeit jogszabály vagy pályázati felhívás formájában.⁵²⁹ Ezek után, már a végrehajtás első, előkészületi stádiumában kiszűrjük a formai hibával rendelkező pályázatokat vagy az alanyi feltételeknek nem megfelelő pályázókat. A szintisztán közigazgatási jellegű⁵³⁰ szakasz a támogatási döntés meghozatalával és a támogatási szerződés megkötésével végződik.⁵³¹

A szerződés megkötésével az addig közigazgatási jellegű szakasz magánjogi elemekkel telítődik. A támogatási döntést meghozó szerv addigi impériumának nagy részét elveszíti, és a felek viszonyában a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlya a meghatározó elem.⁵³² A támogatási szerződés pontosan rögzíti a felek feladatait és kötelezettségeit, és a támogatott fél által teljesítendő konkrét ütemezését. A szerződés mindkét felet köti, ám a közigazgatási szerv oldalán a témával foglalkozó szakirodalom, francia szerzőkre hivatkozva, bizonyos többletjogokat garantál, melyektől a szerződésben eltérni nem lehet.⁵³³

⁵²⁸ E feladatok a Pénzügyminisztérium, és a Európai Tanács látja el. A pénzügyi jellegű akkreditációt a hivatalrendszer tekintetében az Állami Számvevőszék, és az Európai Bizottság végzi. E szervek folyamatok feladatai az éves beszámolók akkreditálása- Igazoló Szervként.

⁵²⁹ Ezeket a feladatokat a strukturális alapok, és az EMOGA tekintetében az Irányító Hatóság látja el-az EMOGA két szekciója tekintetében ez a szerv az FVM.

⁵³⁰ A közigazgatási jellegű kifejezést azért használtam, mert itt az állam, mint gazdasági szereplő hoz döntéseket, a közhatalom birtokában, de nem ügyfelek jogvitájában dönt, így döntése nem közigazgatási döntés. Lásd később a bírósági felülvizsgálatnál kifejtetteket.

⁵³¹ Az előkészítő jellegű feladatokat kifizető hatósággént az MVH, míg a támogatási döntést az EMOGA Garancia alap esetében az illetékes hatósággént eljáró FVM, az Orientációs alap tekintetében szakmai értékelés és bizottsági bírálat után szintén az FVM, mint illetékes hatóság hozza meg.

⁵³² HORVÁTH M. Tamás: A közigazgatási szerződések koncepciója *Magyar Közigazgatás* 2005. évi 3. szám 142-147.pp. Az idézett műben a szerző, az addigi szakirodalom álláspontját meghaladva a támogatási szerződést nem tekinti közigazgatási szerződésnek. Ezen álláspontjával az MVH eljárást megismerve, az NVT tekintetében nem értek egyet.

⁵³³ Lehetősége van szankciót alkalmazni szerződésszegés esetén, de a bírói utat nem zárhatja ki, a változó közérdeknek megfelelően változtathatja a szerződés tartalmát, és egyoldalúan jogosult a szerződés

A magyar gyakorlat, pályázatos eljárásban tovább szűkíti az eljárásban résztvevők jogait, és nem biztosítja a támogatottak részére a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az elutasító döntések ellen egyfokú kifogást lehet előterjeszteni a támogatási döntést meghozó szerv feletteséhez, melynek a döntése jogerős.

A kérdésben számos alkotmányjogi panasz érkezett. A kialakult magyar alkotmánybírósági gyakorlat a következő megállapításokat tette:

a, A pályázaton alapuló támogatások *nem minősülnek közigazgatási döntésnek*, ugyanis a pályázatokat elbíráló szerv nem hoz e tekintetben közigazgatási határozatot, hanem értesítésében tájékoztatja döntéséről a pályázót. A pályázati kiírás, és a kiírás mikéntjéről szóló rendelet az a jogszabály, mely meghatározza az elbírálás menetét és feltételeit. Így a támogatási döntés nem minősül közigazgatási határozatnak, és ennek bírósági felülvizsgálata sem kötelező.⁵³⁴

b. A *támogatáshoz való jogosultság elbírálása* nem minősül olyan alapvető jognak, melyek elbírálása tekintetében *a bírói utat biztosítani kell*. A támogatási kérelmek benyújtásakor ugyanis *a felek között nem jön létre polgári jogi jogviszony, és a támogatási feltételeknek való megfelelés még nem keletkeztet alanyi jogokat, melyek bírói úton is biztosíthatók lennének*. A döntés tehát olyan állami döntés, melyben az állam nem mint hatóságként jár el, ezért döntése az olyan tulajdonosi vagy előjárói döntések közé tartozik, melyek esetében a bírósági felülvizsgálat joga nem biztosított.⁵³⁵

c, Az agrár-, és e tekintetben a vidékfejlesztési támogatás is, *„az állami gazdaságpolitika olyan eszköze, amely az agrárgazdaság fejlesztésének a jogalkotó által lényegesnek és fontosnak tartott céljait hivatott elősegíteni.”*⁵³⁶ Egy ösztönző eszköz, amely feltételeit az állam módosíthatja, megszüntetheti, a jogosulti kört változtathatja, és meg is szüntetheti. Az Alkotmánybíróság kizárólag csak azt vizsgálhatja, hogy a jogalkotó e széles körű mérlegelési jogának gyakorlása során nem sértette-e az Alkotmány valamely rendelkezését.

d, A *támogatási kritériumoknak való megfelelés* még nem minősül olyan *szerzett jognak*, melyre nézve a *jogszerzőt a jogvédelem megilleti*. Ugyanis ahhoz, hogy e jogok védelmet élvezzenek, már konkrét jogviszonynak kell mögöttük állni, vagy konkrét jogviszonyok keletkezésével összekapcsolható várománynak kell lennie. Tehát abból, hogy valaki megfelel a támogatási kritériumoknak, még nem következik, hogy támogatási értesítés, vagy szerződés alapján jogosulttá vált.

E gyakorlatból következően tehát nem mindegy, hogy milyen eljárás, és milyen formában megjelent jogszabályok alapján válik valaki támogatás jogosultjává. Ha a

megszüntetésére, az olyan szerződési kikötés érvénytelen, mely korlátozná a közigazgatási szerv többletjogait. Lásd: HARMATHY Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata* Bp. Akadémiai Kiadó 14-36. p. valamint MOLNÁR Miklós –TABLER, Margaret M.: *Gondolatok a közigazgatási szerződésekről Magyar Közigazgatás* 2000/10.szám 598-608. pp.

⁵³⁴ A gyakorlat kialakításában az Alkotmánybíróság két eseti döntése, a 719/B/2001-es, és a 794/D/2004-es döntése játszott szerepet. A döntésben felhasznált jogszabályok: a 273/1997 (XII.22.) Korm. sz. rendelet 11§ (2) bek. az agrártámogatások általános szabályairól. E jogszabály rendelkezéseit vette át a már említett 6/2004 (I.22) rendelet 9§-a is. Az érvelésben a Pp. 324§(2). bek. alkalmazták a közigazgatási szerv meghatározásakor.

⁵³⁵ Lásd: 1 22/1995 (III.31.) AB. hat. valamint a 108, és 109/1995 –ös AB- határozatok.

⁵³⁶ Idézet a 882/B/1998-as Alkotmánybírósági határozatból.

támogatás *pályázatban* jelenik meg, a hatályos szabályok szerint abból nem következik, hogy a döntés a támogatásról államigazgatási döntés lenne.

Más a helyzet, véleményem szerint azonban akkor, ha a döntést meghatározó eljárási rend a KET hatályba lépése után, *a meghatározott eljárási rend szerint eljáró szerv olyan döntésén alapul, melynek anyagi jogi és eljárási szabályait jogszabályok határozzák meg*. Ebben az esetben a KET az adott eljárási cselekmény tekintetében, ha a TET eltérően nem rendelkezik,⁵³⁷ háttérjogszabálynak minősül, így rendelkezéseit alkalmazni kell rá.

Az Alkotmánybíróság megállapításából következik, hogy *a támogatási szerződés aláírása, illetve a támogatási döntés meghozatala után a jogosultnak alanyi joga keletkezik a megkötött szerződésben biztosított jogainak bírói úton történő kikényszeríthetőségére is*. E szempontból tehát lényeges különbséget tudunk felfedezni a vidékfejlesztési támogatások két típusa között.

A strukturális alapokból támogatott, és a Nemzeti Fejlesztési Terv Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programjában elfogadott, ott jogi szabályozást nyert támogatási jogcímek mindegyike pályázatos formában jelent meg. Az EMOGA Garancia alapjából támogatott és a *Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben szereplő támogatási formák legnagyobb része külön jogszabályként nyert megjelenést*. E felvetés alapján tehát lényeges lesz a két terület eljárási szabályainak különbségeit feltárni.

9.2. A garanciális feltételek biztosítása a támogatási eljárások során

E körben az összeférhetetlenség,⁵³⁸ az adatkezelés⁵³⁹ és a feladatok delegálása⁵⁴⁰ az alapvető kérdés.

a, *Összeférhetetlenségi okokat* a Nemzeti Fejlesztési Tervben szereplő AVOP programoknál nevesített a jogszabály. Alapvető rendelkezései kizárják a pályázat elbírálásából a pályázat benyújtóját, a pályázatból bármilyen mértékben függő személyt⁵⁴¹ és ezek közeli hozzátartozóját. Az összeférhetetlen személy ezen okokat köteles az irányító hatóság vezetőjének bejelenteni, ennek hiányáról magánokiratban nyilatkozni, és e nyilatkozatokat az időközben felmerülő összeférhetetlenség esetében megtenni.⁵⁴² E szabályokat nem írják elő az NVT esetében a jogszabályok, pedig az esetleges összeférhetetlenség mellőzése ezekben az esetekben is indokolt lenne a pártatlan elbírálás érdekében. A kizárásra az Áe, illetve a KET szabályait kell alkalmaznunk, azonban e szabályok sokkal általánosabban fogalmazzák meg az

⁵³⁷ Megállapította a KET 13§ (2).bek. c) pontja.

⁵³⁸ Lásd: 14/2004. (VIII.13) TNM-GKM-FMM-FVM –PM együttes rendelet a strukturális alapok és a kohéziós alap felhasználásának általános eljárási szabályairól továbbiakban: strukturális eljárási rendelet 3-4.§§-ait.

⁵³⁹ Lásd a strukturális eljárási rendelet 5.§, TET 6-7. §§-ait.

⁵⁴⁰ Lásd: TET 8. §.

⁵⁴¹ A függés alapulhat munkaviszonyon, vagyoni részesedésen, a pályázó szervezet irányításában való részvételen, és a pályázat előkészítésében való részvételen.

⁵⁴² 14/2004.(VIII.13) TNM ...op cit 4§ (3) .bek.

elfogultság és a kötelezők kizárás eseteit, tehát több a szubjektivitás ezen esetek megítélésénél, és kevésbé igazodik a támogatási eljárás specifikumaihoz.⁵⁴³

b, Az *adatkezelés* három fontos ponton kapcsolódik az eljárás ezen szakaszához: Milyen jellegű titoktartási kötelezettsége van a támogatás elbírálásban részt vevő személyeknek, milyen adatbázisból használhat fel adatot a támogatás elbírálója, milyen adatokat kell nyilvánosságra hozni.

A támogatási eljárás lefolytatásáig a MVH munkájához szükséges mértékben adatokat kérhet be.⁵⁴⁴ A MVH ezeket az adatokat az ügyfél támogatásban való érintettségéig, a támogatási korlátozás fennállásáig, illetve más érintett személy jogainak érvényesítéséhez szükséges ideig kezelheti. A FVM mint felügyelő szerv kivételével más közigazgatási szervnek csak az iratbetekintés erejéig juttathatja el.⁵⁴⁵

A MVH-nak joga van más agrár-szakigazgatási szervnél, az APEH-nál vezetett nyilvántartásból,⁵⁴⁶ valamint a személyi és lakcímnnyilvántartásból adatok kérésére. Ha az adat a támogatási jogosultság megállapításához szükséges akkor üzleti titokra hivatkozva nem tagadható meg az adatszolgáltatás.

Az NFT hatálya alá tartozó támogatás elbírálásában résztvevő személyek kötelesek az állami, szolgálati és banktitkot megőrizni. Ezt a szakaszt olyan mértékben komolyan veszik az eljárásban érdekelt személyek, hogy bármilyen, az eljárással összefüggő, akár a személyes véleményüket sem kívánták megosztani a kutatóval, így maga az eljárás is csak a jogszabályok elemzése szintjén kutatható.

A másik fontos adalék, a *közérdekű adatok* nyilvánossága. Ehhez kapcsolódó kötelezettség, hogy a támogatás nyertesének nevét, az elnyert összeget és a projekt megvalósulásának helyszínét, mint közérdekű adatot közölni kell. A nyilvánosságot a kötelezően felállítandó honlapon kell tájékoztatni.⁵⁴⁷

c, A *delegálás* a támogatási eljárási törvény megjelenésével bevezetett jogintézmény. Az intézmény a támogatási jog uniós harmonizációjával jelent meg a

⁵⁴³ KET 43-44§ és az Áe. 19§

⁵⁴⁴ Az adatok kiterjedhetnek: az ügyfelek azonosító adataira (beleértve a természetes személy személyazonosító adatait és adóazonosító jelét), a gazdálkodásra, a termőföld-hasznosításra, az állattartásra, az erdőgazdálkodásra, a mezőgazdasági termékek tárolására, a feldolgozására, valamint az egyéb mezőgazdasági tevékenységre, illetve a támogatások összegével, felhasználásával, a támogatási feltételek teljesítésének ellenőrzésével kapcsolatosan.

⁵⁴⁵ A MVH a következő nyilvántartásokat vezeti: a támogatásra, illetve egyéb intézkedésre vonatkozó nyilvántartás, szarvasmarha és juh prémium jogosultságok nyilvántartási rendszere, tejkvóta-nyilvántartási rendszer, MEPAR,(ügyfél-blokk kapcsolat nyilvántartás) alma, körte és őszibarack ültetvénykataszter, ügyfélregiszter, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap egységes monitoring és információs rendszeréből az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programra vonatkozó adatbázis, az agrár „de minimis” nyilvántartási rendszer. IN: TET 6. § (2) bek.

⁵⁴⁶ A MVH által használható, más szakigazgatási szerveknél vezetett nyilvántartások: a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága által kezelt vámadatbázis, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatala által kezelt importengedély nyilvántartás, a szőlőültetvény-kataszter. Az Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer (ENAR), az Országos Erdőállomány Adattár, a Védett és védelemre tervezett természeti területek nyilvántartása, az Országos Támogatási Monitoring Rendszer nyilvántartása a külön jogszabály szerint elismert ökológiai termelést ellenőrző szervezetek, és az által nyilvántartott termelők nyilvántartásai, vetőmag-nyilvántartási rendszer. In: TET 6. § (5) bek.

⁵⁴⁷ A tájékoztatás kiterjed a leggyakoribb kérdésekre és válaszokra, a telefonos és személyes ügyfélszolgálati lehetőségekre, és a kifizetett támogatások összértékére, valamint a monitoring bizottság összetételére, és üléseire. Lásd: strukturális eljárási rendelet 6.§.

magyar jogban.⁵⁴⁸ A jogintézmény lényege: a MVH, mint támogatási csúcsszerv a feladat-és hatáskörébe tartozó feladatot a feladat ellátására szakértelemmel rendelkező közigazgatási szervnek, helyi önkormányzatnak, vagy közhasznú társaságnak egy speciális közigazgatási együttműködési szerződés⁵⁴⁹ keretében átruházhatja. A delegált feladatok szakszerű ellátásáért a delegált feladatok tekintetében a MVH járhat el, és vállalja a felelősséget.⁵⁵⁰ A delegált feladat tovább nem delegálható.

A szerződést a MVH és a delegált feladatokat átvállaló szerv köti meg (költségvetési szervnél a miniszter hozzájárulása szükséges). A megállapodásba bele kell foglalni a feladatok körét, a feladatot ellátó szerv hatáskörét, eljárását, kötelezettségeit. Meg kell határozni a feladatot ellátó szerv ellenőrzésének rendjét, a delegált szerv jelentési kötelezettségét, ennek gyakoriságát; valamint a delegált feladatot ellátó szerv MVH-val szembeni felelősségét; a delegált feladatokat átvállaló személyek szakmai végzettségét és felkészültségét.⁵⁵¹

Így az MVH a megkötött delegálási szerződés alapján számon tudja kérni a vele szerződő szervezettől mindazokat a feltételeket, melyeket tőle is elvárnak. Ez a további delegálás során nem lehetne követhető, így a támogatási csúcsszerv mögöttes felelőssége sem lehetne kivitelezhető.

9.3 Általános eljárási szabályok

Az eljárás szabályainak összehasonlító elemzésekor azokat a szempontokat vettem figyelembe, melyek a vidékfejlesztési támogatásokra jelenleg hatályban lévő négy rendelet mindegyikében megtalálhatóak.

Az összevetés alapja az alaprendeletnek tekinthető 1257/1999-es, részletesen elemzett vidékfejlesztési alaprendelet is, amelyen minden magyar rendelet alapul. A négy rendelet hierarchiája a következő:

A hierarchia élén a TET⁵⁵² és a strukturális eljárási rendelet⁵⁵³ áll, amelyre épül az unió forrásaiból, a nemzeti hatáskörben nyújtott kiegészítő támogatásokról-(a továbbiakban közös eljárási rendelet), és az egyéb nemzeti agrártámogatásokról szóló kormányrendelet.⁵⁵⁴ A hierarchia leginkább speciális rendelkezéseket tartalmazó részét

⁵⁴⁸ A bevezetésével kapcsolatos jogharmonizációra lásd: MÁRKUS Gábor: *EU egyező agrárellenőrzés III.* In: SZÁMVITEL - ADÓ - KÖNYVVIZSGÁLAT 2000. évi 4. szám 184-188. pp valamint MITYÓK Éva: *Közpénzek ellenőrzése közérdekből az Európai Unió követelményei alapján.* In: *Magyarország az Európai Unióban című pályázat 2003-2004. évi díjnyertes alkotásai.* Magyar Országgyűlés, Budapest 2004. 414-453. pp.

⁵⁴⁹ E szerződés HORVÁTH. M. Tamás fogalmai szerint is közigazgatási szerződésnek minősül. Ld: Horváth A közigazgatási szerződések... op cit. 143 p.

⁵⁵⁰ E garanciális szabályok bevezetése már a SAPARD feladatok delegálása kapcsán is felmerült lásd: II.5.4.1. az elsődleges akkreditációt végzők szempontjai.

⁵⁵¹ TET 8. §

⁵⁵² 1993. évi LXXIII. törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési...op.cit.

⁵⁵³ 14/2004(VIII.13) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a struktu....op cit.

⁵⁵⁴ 6/2004 (I.22) Korm. rendelet az Európai Unió közös forrásaiból...op.cit

a NVT és az EMOGA garancia részlegéből finanszírozandó támogatások eljárási szabályai (továbbiakban NVT eljárási rendelet) alkotják.⁵⁵⁵

Az eljárásnak három fő szakasza van. A közigazgatási jellegű szakasz, mely a támogatási kérelem benyújtásával kezdődik, az elbírálásával folytatódik, és a folyósítással végződik.

a, A kérelmet főszabály szerint az *MVH központi hivatalába kell benyújtani*. A benyújtási határidő eljárási határidőnek minősül, tehát a feladás napját jelölő postabélyegző időpontja számít. A benyújtott kérelmet nyilvántartásba kell venni, és regisztrációs számmal kell ellátni. A kérelem benyújtásával egyidőben megvizsgálják, rendelkezik-e a szükséges mellékletekkel. Ha valamely melléklet hiányzik, vagy nem megfelelő, a kérelmező 15 napon belül pótolhatja a hiányokat. Ha nyilvánvaló elírás miatt nem megfelelő a kérelme, az eljáró MVH hivatalból pótolja az ebből származó hiányosságot. Ha a kérelem elkészített, a kérelemmel érintett összeg minden késedelmes munkanappal 1%-kal csökken.⁵⁵⁶

Ha a támogatást az EMOGA orientációs alapja finanszírozza, a pályázatokat csak a lejárati határidő előtt, a szükséges példányszámban és a megfelelő adatlapon kell benyújtani. Az ezen alapvető feltételeknek nem megfelelő pályázatokat nem fogadja be lebonyolító szervet. Ha az alapvető feltételeknek megfelel a pályázat, legfontosabb adatait⁵⁵⁷ rögzítik az Egységes Monitoring Információs Rendszerben (a továbbiakban EMIR). A pályázattal később foglalkozók a pályázat itt rögzített adatait használhatják. A mellékletek átvizsgálása után,⁵⁵⁸ nem formai jellegű hiány esetén történik a hiánypótlásra felhívás, 15 napos határidő tűzésével. Ha a pályázat mellékletei is megfelelőek, akkor adja meg a lebonyolító szerv a befogadó nyilatkozatot.

Az adminisztratív teendők összehasonlítása során elmondható, hogy a pályázatos eljárás befogadási folyamata összetettebb, és hiánypótlás csak érdemben benyújtott pályázatokra írható elő. Más kérdés, hogy a hiánypótlásra nyitva álló határidő a két eljárásban azonos, tehát egy kevésbé előkészített NVT-ből finanszírozott pályázatra nincs több idő az esetleges nagyobb hiányosság pótlására. E 15 napos hiánypótlási határidő a strukturális pályázatoknál, ahol jóval nagyobb a benyújtandó mellékletek száma, és a megfelelő melléklet benyújtása más szerv döntésétől függhet, elég rövid. Sok ilyen jellegű pályázat már e rövid határidő miatt sem érheti el a célját, így e tekintetben indokolt lenne a 30 napos közigazgatási hiánypótlási határidő alkalmazása, esetenként további hosszabbítással a pályázati felhívás elemei között

b, Támogatási kérelem elbírálására főszabály szerint 60 napja van a MVH-nak. Ezen eljárás keretében kell megvizsgálnia azt, hogy az előfeltételek és a kérelemben foglalt egyéb tények megfelelnek-e a valóságnak, a jogszabálynak vagy a kérelemben

⁵⁵⁵ 131/2004 (IX.11) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési ...op. cit.

⁵⁵⁶ 5. IIER novella 13.cikk.- a vonatkozó uniós anyagot lásd bővebben a II.2.5. alpont alatt.

⁵⁵⁷ A beérkezés ideje, módja, regisztrációs száma.

⁵⁵⁸ A vizsgálat szempontjai: Teljesen kitöltött adatlap, benyújtásra való jogosultság, források megléte, minden oldal aláírt-e, kizáró okok megléte.

foglaltaknak Az ellenőrzés támogatási eljárás esetében folyamatos, tehát a döntést megelőzően, és a döntést követően is végezhető.⁵⁵⁹

Ha túligénylik a rendelkezésre álló kereteket, abban az esetben az MVH rangsorolhatja a támogatási kérelmeket.⁵⁶⁰ A rangsoroláson túlsett pályázat még mindig visszautasítható, ha az uniós támogatási részt meghatározó jogszabály időközben módosul, vagy ha a támogatási rendszer egészének hiányosságai vagy nemzetközi szerződés nem teljesítése miatt az Unió költségvetésből a támogatás fedezete, vagy egy része visszavonásra kerül.⁵⁶¹

A Garancia részlegből is támogatott és a nemzeti finanszírozású támogatások esetén az elbírálás szakasza határozat meghozatalával zárul, mely lehet támogató vagy elutasító.

A Strukturális Alapokból származó támogatások esetében a pályázat értékelése többszintű folyamat. Először az értékelés folyamata kezdődik el. Az értékelést egy személy, vagy erre kijelölt, szakemberekből álló bizottság végzi. Az értékelés pénzügyi és szakmai részből áll, és kísérheti helyszíni szemle is. Az értékelés meghatározott szempontok⁵⁶² alapján, írásban megy végbe, mely érvekkel alátámasztott véleményt tartalmaz a pályázat elbírálására vonatkozóan.

Az értékelés után a döntést az értékelőktől eltérő személyi összetételű bíráló bizottság hozza meg az értékelők szempontjai alapján. Ha a bíráló bizottság az értékelők konklúziójával nem ért egyet, akkor a pályázatot újra értékelteheti. Ha az újraértékelés más eredményt hoz, akkor az értékeléstől eltérő döntés is meghozható. A döntés lehet a pályázatban meghatározott feltételekkel való támogatás, csökkentett összeggel történő támogatás, elutasítás. A bíráló bizottság üléseiről az ügyrendnek megfelelő formátumú emlékeztetőt kell készíteni az ülés legfontosabb adatairól.⁵⁶³ A bíráló bizottság a pályázatokat pontszám szerint rangsorolja.

A végső döntés az Irányító Hatóság vezetőjéé, aki a pénzügyi fedezetnek megfelelően a legmagasabb pontszámot elérő pályázatokra hozza meg a támogató döntést. Ha az azonos pontszámot elért pályázatok mindegyikét nem tudja támogatni, az Irányító Hatóság vezetője az érintett pályázatok ismételt újraértékelését rendelheti el.

A támogatást elnyert pályázók névsorát az Irányító Hatóság honlapján és a hivatalos lapban közzéteszi, majd megköti a résztvevőkkel a támogatási szerződést.

⁵⁵⁹ Lásd: TET 11-12. §§-ait-

⁵⁶⁰ Lásd: NVT eljárási rendelet 11.§ (2). bek..

⁵⁶¹ Lásd: Közös eljárás i rendelet 5. § (2)-(3) bek.

⁵⁶² Az értékelés szempontjai: A támogatás gazdasági és társadalmi céljához való hozzájárulás, mérhető eredményeket, egyértelmű célokat tartalmaz-e, költséghatékony-e, gazdasági megalapozottsága megvan-e, mennyire segíti elő a környezeti fenntarthatóságot és az esélyegyenlőséget, elősegíti-e más uniós, vagy hazai projekt megvalósíthatóságát, teljesíti-e a pályázati kiírás feltételeit. 14/2004 (VIII.13) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a struktu....15.§ (5).bek..

⁵⁶³ Az emlékeztető részei: ülés helye, ideje, a bizottság tagjai, illetve az öt delegáló szervezet megnevezése, napirendje, az pályázatok legfontosabb adatai, a pontozás, a szavazatok aránya, különvélemény, az esetleges újra értékelés, és annak miéértje. 14/2004 (VIII.13) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a struktu....22.§

c, A kifizetés, mint folyamat a támogatási szerződés megkötésével vagy a támogatási határozat meghozatalával indul.⁵⁶⁴ Az ajánlati kötöttséget az MVH részéről a pályázati felhívás tartalmazza.⁵⁶⁵ Ez azt jelenteti, hogy a felhívásban meghatározott időtartam letelte után az odaitélt támogatás nem fizethető ki. A megkötött szerződés esetében mindkét fél irányában érvényesül a szerződési kötöttség, és támogatási összeg más jellegű teljesítésre nem fizethető ki.⁵⁶⁶

A strukturális alapok tekintetében a fent leírt alapvető rendelkezésektől sokkal részletesebb szabályok vonatkoznak a támogatási szerződésre. A szerződés aláírása előtt az adminisztratív feladatokkal megbízott lebonyolító szervezet, (MVH vagy valamely egyéb olyan szerv melyre feladatot delegálhat) meggyőződik arról, hogy a nyertes pályázó rendelkezik-e minden hatósági engedéllyel, valamint, hogy a projekt fizika megvalósítása vagy az azt előkészítő közbeszerzési eljárás megkezdhető –e. Ezek után eljuttatja a szerződést a nyertes pályázónak.⁵⁶⁷ A nyertes pályázó feladata a szerződés aláírása, valamint az esetleges adatváltoztatások bejelentése.

A lebonyolító szervezet kötelezően módosítja a támogatási szerződést, ha a háromhavonta kötelezően benyújtandó projekt-előrehaladási jelentések⁵⁶⁸ hatására kiderül, hogy a projekt összköltsége 10%-nál nagyobb mértékben változik, vagy változik a projekt kezdete illetve befejezése. A szerződés módosítását a kedvezményezett is kezdeményezheti, ebben az esetben azonban a lebonyolító szervezetnek a döntésre vonatkozó értékelési és bírálati eljárás megfelelő feltételeit biztosítani kell.

Kifizetés csak bankszámlára teljesíthető. A garancia alap esetében ez előzetesen is végrehajtható, orientációs alap esetében csak utólag teljesíthető. E tekintetben a kifizetést megelőzik az elkészített projektjelentések. Csak olyan számla nyújtható be, mely a projektjelentésekkel összhangban van.⁵⁶⁹

Az általános eljárási szabályok kifizetéshez kapcsolódó legutolsó része a jogosulatlan támogatás visszafizetésére irányuló eljárás. Ez a szabályanyag csak a garancia szekció támogatásaira vonatkozik, és az Áe, majd a KET végrehajtásra vonatkozó szabályai háttérjogszabályként érvényesülnek.

Az ügyfél jogosulatlanul vesz igénybe a támogatást, ha:

⁵⁶⁴ A strukturális alapokból is finanszírozott pályázatok esetében kötelező a támogatási szerződés megkötése.

⁵⁶⁵ A garancia szekció esetében a támogatási határozatról és szerződésről csak a pályázati eljárásban, mint különös eljárási szabályokban esik szó.

⁵⁶⁶ Lásd: TET 33-34 §§.

⁵⁶⁷ A támogatási szerződésnek tartalmazni kell: a támogatás formáját, költségvetését és annak összetételét, a megvalósítandó projekt időtartamát, a kifizetések folyamatát és feltételeit, a jelentések elkészítését, a közbeszerzési és állami támogatásra vonatkozó kitételeket, dokumentációs, és az ellenőrzés türéseire vonatkozó kötelezettségeket, a helyszíni ellenőrzések szabályait, szerződésszegés jogkövetkezményeit, az elállás szabályait, a szerződési biztosítékok rendszerét, és a szerződés módosításának folyamatát. 14/2004 (VIII:13) TNM. rendelet a strukr... 27§. (1). bek.

⁵⁶⁸ 5 millió forint és hat hónapi megvalósítási idő alatt csak egyszer kell benyújtani. Elmulasztott jelentés jogkövetkezménye a támogatás felfüggesztése, majd megszüntetése. Lásd: 14/2004...op.cit. 30-32§§

⁵⁶⁹ A számlához csatolni kell a kifizetésére vonatkozó banki igazolást, az önrészből finanszírozott számlákat, és azt, hogy a számla támogatási elszámolás benyújtására készült, valamint a könyvelői ellenjegyzést. Lásd: loc. cit. 33-34 §§.

- valótlán adatokat közöl,
- adato(ka)t eltitkol,
- ha a támogatás céljával kapcsolatos ellenőrzést eltitkol, ezzel kapcsolatos adatszolgáltatási vagy fizetési kötelezettségét megszegi,
- a támogatást a rendeletetéstől eltérően használja fel,
- a támogatási feltételeket megszegi,
- a tagállam az Unió által nem engedélyezett nemzeti támogatást folyósít.⁵⁷⁰

Ha az ügyfél jogosulatlanul vesz igénybe támogatást: kizárja magát a MVH nyilvántartása szerinti időpontig a támogatásból (lásd ügyfélregiszter), az összeget közadók módjára, a jegybanki alapkamat kétszereséig terjedően az APEH behajthatja, ha a MVH azt határozattal elrendeli. A jogosulatlanul igénybe vett támogatást megállapító határozat a közigazgatási határozatoktól eltérően első fokon jogerős, és végrehajtható. A végrehajtás fogantatosítható a jogosult MVH-nál meglévő más támogatási összegének visszatartásával. Ez a művelet azonban, ha az ügyfél gazdálkodási tevékenységét lehetetlenné teszi, a fél írásbeli kérelmére mellőzhető. Ha az ügyfél tartozására ki nem fizetett támogatásai nem nyújtanak fedezetet, akkor az esedékesség sorrendjében, azonos esedékességű tartozásoknál a tartozás arányában kell kielégíteni.

A szankciórendszer teljesen közigazgatási jellegű, azon belül az adózásban alkalmazott szankciókkal mutat rokonságot. Amíg nem rögzíti jogszabály a támogatási szerződéshez hasonló közjogi szerződések esetében a közigazgatási szerv többletjogait, és érvényesítésére nem épül ki a megfelelő garanciarendszer, a bírósági kontroll nélkül álló támogatási szervezetnek a támogatott pénzügyeibe való ilyen mértékű beavatkozása, mely a polgári perben csak a jogerős ítélet utáni végrehajtásban megengedett, teljesen mértékben egyedülálló, és kiszolgáltatottá teszi a támogatás igénylőjét.

9. 4. Különleges eljárási szabályok

Az alfejezetben a támogatási eljárás azon szegmenseit tekintjük át, melyek mint „sui generis” eljárási elemek csak a támogatásokhoz kapcsolódóan találhatók. Ezen belül sem minden támogatási eljárásnak képezik részét, csak azoknak, ahol a felügyeleti szerv valamely eltérést és esetleges visszaélést tapasztal a támogatási tervek pályázatban vagy a támogatási szerződés megvalósítási terveiben lefektetett elmélete, és a megvalósítás gyakorlata között.

9.4.1. Ellenőrzés- Monitoring

A közigazgatási szerv a döntés meghozatala előtt több szempontú ellenőrzést hajt végre. Először ellenőrzi a kérelem befogadása kapcsán, hogy a kérelmező minden szükséges mellékletet csatolt-e. Ezek után ellenőrzi, hogy a közölt adatok megfelelnek-e a valóságnak és a jogszabályoknak. Ez az ellenőrzés általános fogalma.

⁵⁷⁰ Lásd: TET 15. § (1) bek. a-f. pontok.

A támogatási eljárás kapcsán azonban egy másik fogalommal is szembesülünk. Ezt az uniós jogszabályok monitoringként definiálják. Ez nemcsak a hatósági eljárás elején és végén szerepel, hanem végigkíséri a támogatással megvalósuló eredmény folyamatát is. A monitoring, mint folyamat, egyféle értékelés is. Ennek a menetét kívánom bemutatni a vidékfejlesztési támogatások uniós szabályainak rövid összefoglalása alapján.⁵⁷¹

A monitoring eljárás kapcsán azt vizsgálják, mennyire képes a rendszer megvalósítani a támogatástól elvárt, uniós, és tagállami szinten jelentkező előnyöket. Ez a folyamat háromszintű: egyrészt előzetes, melyben egy úgynevezett SWOT analízis keretében a program erősségeit, gyengeségeit és kockázatait elemzi végig az értékelő, majd a gazdasági versenyre, a növekedést érintő hátrányos megkülönböztetésre, a foglalkoztatásra és környezetvédelemre felmért hatásokat elemzi. Megállapítja azokat a prioritásokat, melyeket a közbeső értékelés kapcsán kell vizsgálni.

A második szinten, a közbeső értékelés kapcsán nem csak a program kezdeti eredményeit, hanem a program kapcsán közreműködő közigazgatási szervek munkáját is értékeli a monitoring bizottság által megbízott független szakértő.

Az értékelés harmadik része a megvalósítás tényleges eredményeit összegzi az elvárások tükrében. Ezzel, a tagállamoktól függetlenül, az Európai Bizottság foglalkozik.⁵⁷²

9.4.2. Helyszíni szemle – ellenőrzés

A támogatási határozatban (szerződésben) szereplő megfelelő teljesítést a MVH ellenőrzi. Az ellenőrzés történhet: távérzékelés útján és helyszíni ellenőrzéssel

Helyszíni ellenőrzés keretében 30 napon belül kell lefolytatni az eljárást. Az érdekelteket legalább 48 órával az ellenőrzés megkezdése előtt értesíteni kell. Az ellenőr tevékenysége megbízólevelének átadásával történik.⁵⁷³ Ha a támogatást megkapó személy a megbízólevél átvételét megtagadja, ezt a tényt az ellenőrzésről készített jegyzőkönyvben fel kell tüntetni.

Az ellenőrzésről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyv tartalma: a jegyzőkönyv készítésének helye és ideje, a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés, az ellenőrzés célja, a jelen lévő személyek, az ellenőrzés módszerei és eredményei, amennyiben az ellenőrzés megkezdéséről értesítették az ügyfelet, az ellenőrzés időpontjáról szóló előzetes értesítés megküldésének ténye, továbbá az, hogy az értesítés kézhezvétele mennyi idővel előzte meg az ellenőrzés időpontját.

⁵⁷¹ FORGÓ Mónika: Programértékelés In: DÓCZY Gergely - FORGÓ Mónika (szerk.): *SAPARD – PROGRAM tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* - FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 59-64. pp.

⁵⁷² A TANÁCS 1999. évi június 21-i 1260/1999 EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről 47-52. cikkek.

⁵⁷³ A megbízólevél tartalma: ellenőr neve a vizsgálandó ügyfél neve a támogatás jogcíme, a vizsgálandó támogatási időszak Lásd: TET 20. § (2) bek. Ennek hiányában vezető állású MVH köztisztviselő az MVH Központi Hivatala által kiállított általános megbízólevelet is használhat, melyben érvényességi idő, és az illetékségi terület van feltüntetve ott. 20. § (7) bek.

Az ellenőrzés megkezdésekor vagy az ügyfélnek (képviselőjének) vagy két hatósági tanúnak jelen kell lennie. Az ellenőrzést csak akkor lehet lefolytatni, ha az ügyfél tevékenységét ellenőrizni lehet. Ebbe beletartozik az ügyfél által őrzött tárgyak iratok eszközök vizsgálata is. Ellenőrizni kell a támogatás alapját, rendeltetésszerű felhasználását, ennek számításait.

Az ellenőrzéshez szükséges pontos és megbízható adatokat az ügyfélnek elektronikus adathordozón is a MVH rendelkezésére kell bocsátani. Az ellenőrzés során a MVH jogosult szakértőt igénybe venni.⁵⁷⁴

Az ellenőr kötelezettségei körében lényeges, hogy igazolja hivatalos személy minőségét, ellenőrzési cselekményeinél a támogatott, vagy képviselője végig jelen legyen, és pontosan tárja fel a tényállást, figyelembe véve az ellenőrzött szempontjait is.⁵⁷⁵

Az ellenőr jogai a helyszíni ellenőrzés során a helyszíni helyiségek, járművek iratok részletes átvizsgálása, felvilágosítás kérése, személyazonosság tisztázása és a bizonyítás.⁵⁷⁶

Az ügyfél joga az ellenőr személyazonosságáról és megbízásáról meggyőződni, az ellenőrzési cselekményeknél jelen lenni, megfelelő képviseletről gondoskodni, a helyszíni ellenőrzés során keletkezett iratokba betekinteni, a megállapításokkal kapcsolatban felvilágosítást kérni, azokra észrevételt tenni, bizonyítási indítványokat előterjeszteni, a jegyzőkönyvet megismerni, és a jegyzőkönyv átvételét követő nyolc napon belül, az abban foglaltakra írásban észrevételt tenni.⁵⁷⁷

Ha a magánszemély ügyfél jogainak gyakorlásában akadályozott, kérheti az akadály megszűnéséig, de legfeljebb hatvan napig az ellenőrzés megkezdésének elhalasztását, vagy az ellenőrzési cselekmények szüneteltetését. Az ellenőrzés szünetelése az ellenőrzés időtartamába nem számít bele. A fenti szabályok nem alkalmazhatóak abban az esetben, ha az ellenőrzés elhalasztása az ellenőrzés célját veszélyeztetné vagy meghiúsítaná.

⁵⁷⁴ TET 20-23. §§.

⁵⁷⁵ Az ellenőrzés megkezdését megelőzően, az erre történő külön felhívás nélkül, a szolgálati igazolványával köteles magát és az ellenőrzési jogosultságát az e törvényben előírt módon igazolni, az ügyfelet az ellenőrzés céljáról, tárgyáról és várható időtartamáról tájékoztatni. Jogait oly módon köteles gyakorolni, hogy az ügyfél gazdasági tevékenységét a lehető legkisebb mértékben korlátozza. A tényeket, körülményeket, adatokat rögzíteni és értékelni, az ügyfelet, képviselőjét az ellenőrzés során tett megállapításairól tájékoztatni. A jegyzőkönyvben rögzíteni kell az ügyfél által felajánlott és az ellenőr által visszautasított bizonyítást, kitérve a visszautasítás indokaira is. A tényállás tisztázása során az ügyfél javára szolgáló tényeket is köteles rögzíteni és feltárni. A nem bizonyított tény, körülmény az ügyfél terhére nem értékelhető TET 24. § (2)-(5) bek.

⁵⁷⁶ Az ellenőrzés lefolytatásához szükséges helyiségekbe beléphet, az ügyfél tevékenységével összefüggő járműveket, járművek rakományát, helyiségeket, helyszínt átvizsgálhatja, iratokat, tárgyakat, munkafolyamatokat vizsgálhat meg.

Az ügyféltől, képviselőjétől felvilágosítást, más személyektől nyilatkozatot kérhet, tisztázhatja a támogatási jogosultság megállapításához kapcsolódó tevékenységben résztvevők személyazonosságát, részvételük jogalapját. Más, a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítást folytathat le, az ügyféllel szerződéses kapcsolatban álló harmadik személynél - amennyiben az az ellenőrzéshez hozzájárul - kapcsolódó ellenőrzést végezhet TET 25. § (1) bek.

⁵⁷⁷ TET 27. § (1) bek.

Ha a MVH a vizsgálat megállapításait más ügyfélnél végzett kapcsolódó vizsgálat eredményével támasztja alá, az erről szóló irat ügyfelet érintő részét az ügyféllel részletesen ismertetni kell.

Az ellenőrzés eredményeit az MVH jegyzőkönyvbe foglalja, és az ügyfél számára kézbesíti. Ha az ellenőr megállapítása alapján a MVH büntetőeljárást kezdeményez, a jegyzőkönyv megküldése nem lehetséges, de az eljárás megindításának tényéről az ügyfelet tájékoztatnia kell. Az ügyfél a tájékoztatásra 8 napon belül észrevételt tehet, ebben az esetben még újabb 15 napig lehet az ellenőrzést folytatni és a tényállást tisztázni. A 15 nap letelte után újabb jegyzőkönyvvel zárja le az ellenőr a vizsgálatot. A támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzésekre kialakított rend esetlegessége, és különleges eljárás volta megköveteli az ellenőrzés elemeinek és garanciáinak precíz betartását. Azonban ebből adódóan, lehet olyan termelő, aki számos nyertes pályázata ellenére sem esik át ilyen jellegű procedúrán. A kiválasztás során tehát legalább olyan alaposan kellene eljárni, mint a helyszíni ellenőrzésnél, és jól átlátható szabályokat kellene alkalmazni a százalékokban megadott rendszer helyett.

9.5 A fejezet eredményeinek összefoglalása

Az alfejezet legfontosabb megállapítása, hogy a strukturális vidékfejlesztési támogatások esetében az eljárás lezárul a kifogás elbírálásával, míg a garancia részlegből finanszírozott támogatások esetében a bírósági felülvizsgálat is adott.

A vidékfejlesztéshez kapcsolódó támogatási eljárás jogának összefoglalásaként elmondható, hogy a szabályozás többlépcsős rendszerből áll. A többlépcsős rendszer elemei, melyek egységes eljárást kell, hogy alkossanak legfontosabb részeiben erősen eltérők. A legfontosabb különbség, hogy míg az EMOGA Garancia rendszeréből finanszírozott támogatások tekintetében biztosított a bírósági felülvizsgálat lehetősége, addig az EMOGA Orientációs részéből finanszírozott rész, mint strukturális alap tekintetében erre nincs lehetőség. A miértekre választ az eljárás elemeinek összevetésekor találjuk meg.

Az első vizsgálati módszer a garanciális jellegű biztosítékok összevetése volt. Itt az összeférhetetlenségnek, az adatok felhasználhatóságának és a delegálásnak a triászában hasonlítottuk össze a két eljárást. Az összeférhetetlenségi szabályok⁵⁷⁸ azt a logikát támasztják alá, hogy a strukturális támogatásoknál részletesebbek a garancia intézményei. E megállapításnak némileg ellentmond az adatok felhasználhatóságára vonatkozó szabályozás, melynél részletesebb elemzést a Garancia szekciónál találunk. Az ellentmondás azért látszólagos, mert a pályázati részletességet nélkülöző adatszolgáltatások valódiságának a megállapítása csak a más formában nyilvántartott adatbázisokkal való összevetéssel oldható fel, így ennek részletes szabályait tartalmazza a rendelet. Az EMOGA Orientációs részlege esetében az adatok csak a beadott pályázatból és annak rövidített, és jobban hozzáférhető adataiból, az EMIR-ből

⁵⁷⁸ Strukturális- bejelentési kötelezettség, aki a pályázat összeállításában részt vett, aki az elbíráló szervezet dolgozója, és ezek közeli hozzátartozója- garancia: akiktől az ügy objektív elbírálása. nem várható. Lásd részletesen- a garanciális feltételek biztosítása alpont összeférhetetlenségi szabályainál.

használhatók fel. Az eljárási rendelet lakonikus tömörséggel megtiltja mindazon adatok kiszivároztatását, ami állam-, szolgálati, üzleti, vagy banktitoknak minősül. A két területre vonatkozó általános szabályok összevetéséből látható, hogy a strukturális eljárási rendelet számos tekintetben több garanciát állapít meg. A beérkezett támogatási kérelmek összevetéséből kiderül, hogy a befogadás folyamata a rendeleti támogatások esetében formális, a nyomtatványok rubrikáinak ellenőrzésére szorítkozik, míg a pályázat esetében a szélesebb mellékleti és egyéb formai követelmények ellenőrzése során a pályázatok meghatározott százaléka további bírálatra nem bocsátható. A befogadással kapcsolatos másik lényeges garancia, hogy a pályázat leglényegesebb adatai és a pályázat melléletei a befogadáskor kerülnek a már említett EMIR rendszerbe, így a pályázattal később foglalkozó bírálók a személyi rész ismerete nélkül csak a benyújtott terv szakmai részét bírálva tudnak dönteni.

Az elbírálás folyamata a rendeleti támogatások esetében nem kidolgozott. Az elbírálás folyamatából leginkább az extraordinális és csak a pályázatok néhány százalékánál bekövetkező helyszíni ellenőrzés szabályai tartalmazznak valódi eljárási garanciákat, és utalnak az államigazgatási eljáráshoz hasonló bizonyítékok kidolgozására, valamint a speciális ügyféli jogokra a bizonyításnál. A tényleges teljesítés a beérkezett kérelmek formai szintű értékelése alapján történik, és a kérelmek szakmai szintű összevetése és versenyeztetése csak az időközben bekövetkező túligénylés vagy a források Unió visszavonása esetén következik be. A pályázatos elbírálású strukturális eljárás esetében az elbírálás kétfokú. Fontos garanciális szabály, hogy aki a pályázat értékelésében részt vett az a személy nem vehet részt a bírálatában. A bírálat pontozással történik, és a bíráló és értékelő bizottságok véleményének ütközése esetén a végleges döntést meghozó irányító hatóság vezetője megismételtetheti akár mindkét eljárást is.

A döntés és a végrehajtás megkezdése a rendeleti formában meghatározott támogatások esetében főszabály szerint támogatási határozat, míg a pályázatok esetében támogatási szerződés formájában jelentkezik. A két forma közötti lényeges különbség, hogy a határozat esetében annak közigazgatási jellege nem kérdőjelezhető meg, míg a támogatási szerződés esetében, a megállapodás tervszerű teljesítés esetén köti a közigazgatási szervet is. A beiktatott ellenőrzés és a szerződésben szereplő jelentési kötelezettségek eredményeképpen a támogatási szerződésben szerződő félként szereplő közigazgatási szervnek megvan a lehetősége a szerződés egyoldalú módosítására, vagy esetlegesen a támogatási szerződés felmondására is. A támogatási szerződések európai gyakorlatától eltérően a magyar támogatási eljárásjogban nincsenek kidolgozva a megváltozott közérdek miatt, a közigazgatási szervnek biztosított alakító joggal felmondott támogatási szerződésből származó károk kártalanításának szabályai.⁵⁷⁹

A fejezetből levonható tanulság: hogy a strukturális alapok felhasználására vonatkozó támogatási eljárás számos ponton pontosabb és garanciálisán jobban körülbástyázott. A pályázat objektív elbírálásának szempontjai nagyobb mértékben biztosítottak. A biztosított garanciák azonban nem adnak kellő biztosítékot ahhoz, hogy a támogatási formák tekintetében jogállaminak tekinthető legyen a pályázatos támogatások bírósági felülvizsgálatának tilalmát kimondó jogalkalmazási gyakorlat.

Az állami és közösségi pénzek mikéntjének felhasználására azonban egy közigazgatási intézményrendszer működik, annak minden bürokratizmusával, és egyéb

⁵⁷⁹ Lásd: HARMATHY Attila: A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési....op.cit.

hátrányával együtt. Az eljárási szabályok megszegőit a potenciális támogatottak oldaláról a támogatásból való kizárással lehet büntetni, míg ez a döntést meghozó szervek oldaláról nem biztosított, ugyanis e kérdésben a kifogással érintett szervvel napi kapcsolatban álló felettes szerv e dolgozat szerzője szerint e kérdésben nem hozhat objektív döntést. A támogatásokról szóló magyar alkotmánybírósági gyakorlatban hivatkozott részek a következőkben nem alkalmazhatóak, mert az uniós társfinanszírozás bevezetésével már nem csak egy állam fejlesztési és gazdaságpolitikai döntéseinek megvalósítási eszköze a támogatás, hanem az európai jog része. A támogatási döntésekre számos uniós döntés született.⁵⁸⁰ Ha az Unió a saját finanszírozású programjaira nézve perképesnek tekint egy támogatási program megpályázására létrehozott konzorciumot is, úgy elvi alapon nem megkérdőjelezhető a támogatási eljárásban jogosan résztvevő, teljes jogképességgel rendelkező szervezetek kizárása, abban az esetben, ha a támogatást kiíró állam az Unió társfinanszírozását veszi igénybe.

⁵⁸⁰ Lásd: A hivatkozott döntéseket a LEADER 2 programmal kapcsolatban.

10. FEJEZET: A VIDÉKFEJLESZTÉSI TERVEZÉS GYAKORLATA ÉS JOGSZABÁLYI HÁTTERE A MAI MAGYARORSZÁGON, EURÓPAI KITEKINTÉSEL

Ezen fejezetben a mai magyar vidékfejlesztés támogatási kereteivel foglalkozom. Mivel a jelenben zajló folyamatok végső kihatását mérni nehéz, ezen alfejezet keretei között próbál a szerző a jog-összehasonlítás eszközével élni, és a hatályos magyar vidékfejlesztési szabályok, intézmények működését összehasonlítani a példaként értékelhető uniós szabályozással.

A mai magyar vidékfejlesztési szabályok kereteit nagymértékben meghatározza az előző részben részletesen elemzett, közvetlenül végrehajtható vidékfejlesztési rendelet. A finanszírozás és a szabályozás kettőssége már az uniós szabályozás rendszeréből következik. A rendszer lényege, hogy a strukturális politika szabályai szerint és módszerével finanszírozott, orientációs szekcióból támogatható intézkedéseket egy központi terv programjaként hozták létre, míg a garancia alaphoz finanszírozható programokra külön vidékfejlesztési tervet készítettek.

A szervezeti kereteket tekintve nem válik ketté a vidékfejlesztés és a strukturális kérdések kezelése az agrártámogatások kezelésétől. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal felépítésében egy támogatási csúcsszerveként kezeli mind a vidékfejlesztési, mind az egyéb agrártámogatási kérdéseket. Az ilyen jellegű felépítésre is megpróbálok a jog-összehasonlításból indokokat találni.

Az fejezetben tehát először a szabályozás két legfontosabb dokumentumát, a Nemzeti Fejlesztési Terv Agrár-és Vidékfejlesztési Operatív Programját, majd az önálló Nemzeti Vidékfejlesztési Tervet veszem az elemzés tárgyául. Azért nem vizsgálom a jogi szempontból jelentősebb végrehajtási rendeleteket, mert ezek részletszabályai a munka elkészítésének idején közel negyvenszer változtak meg, mely tény a jogi koncepció teljes hiányát és a magyar agrártámogatásokra a kilencvenes évektől jellemző ad-hoc jellegű szabályozást vetíti az elemző elé. Koncepcionális szabályozási modellt az új vidékfejlesztési koncepció és a korábbi tagállamok gyakorlata, valamint a most csatlakozó tagállamok helyzetét összefoglaló alfejezet eredményeinek összegzéseként próbálok nyújtani. Végül kitérek a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal szervezésének legfontosabb pontjaira. A magyar támogatási csúcsszerv koncepciójának miéért pedig megfelelő európai példákat keresek.

A fejezetben megpróbálok az összehasonlíthatóság szintjén feldolgozni a Magyarország előtt csatlakozott államok támogatási rendszerét. Mivel e tekintetben az egyes államok önállóan választhatják ki támogatási formákat, és azok jogi hátterét, nem áll egységes, összevethető anyag a rendelkezésemre, ezért a magyar rendszer jellemzésekor építem be az általam megismert vidékfejlesztési programok ide vonatkozó kapcsolódási pontjait. A célom a magyar rendszer lényeges elemeinek megvilágítása, az esteleges hibák feltárása, valamint a jól hasznosítható eredmények összefoglalása.

10.1 Vidékfejlesztés a magyar költségvetés alapján 2003-ig

Az első vidékfejlesztési koncepciót Jávor Károly dolgozza ki, majd kialakulnak a terület tudományos művelésének bázisai.⁵⁸¹

A 2000-ben elfogadásra kerülő költségvetés már kifejezetten tartalmaz vidékfejlesztési céllelőirányzatot, és az FVM külön rendeletben szabályozza a céllelőirányzat rendeltetését⁵⁸². A támogatás általános feltételeinek rögzítésekor a beruházási támogatásokat vették alapul, és erre felépítve határozták meg a támogatható települések megjelölését, a saját erő mértékét, a költségek elszámolásának rendjét, azt az időpontot, ameddig a megvalósított beruházást üzemeltetni kötelesek, valamint a beruházás megvalósításának maximált idejét. Az utófinanszírozás már ekkor is főszabály, de a megítélt összeg 25%-a a támogatási szerződés aláírását követően, a tervek és tanulmányok készítésének költségeire felhasználhatóak voltak.

Pályázatos támogatások esetében maximálták az egyes jogcímekre pályázható keretösszegeket és a támogatás részarányát. Kiemelt területként minősültek a 16 Ak/ha alatti települések, a hátrányos helyzetben élő nemzeti kisebbségek és az értékesítési lehetőségek fejlesztésére alakult termelői értékesítő szervezetek. A vidékfejlesztési célú támogatáshoz más típusú támogatást nem lehetett igénybe venni, kivéve az ország legszegényebb megyéiben⁵⁸³ a helyi területfejlesztési tanácsok támogatásait.⁵⁸⁴

2001-2003 között az általános feltételek között kidolgozták a benyújtott pályázatok elbírálásának szempontjait.⁵⁸⁵ Kialakultak azok a fő támogatási formák, melyekre vidékfejlesztési támogatás adható. Ezek a nemzeti agrár-környezetvédelmi programban lefektetett speciális mezőgazdasági területeken nyújtott támogatási formák⁵⁸⁶ a helyi

⁵⁸¹ A vidékfejlesztés szakmai folyóirata a Falu című újság. A tudományterület művelői 2003-ig folyamatosan kétfévente megrendezték Falukonferencia elnevezésű konferenciáikat, melyeket az MTA RKK pécsi központja koordinált.

⁵⁸² A céllelőirányzatot a következőkre lehetett felhasználni: a) a vidéki területeken élő népesség gazdasági, társadalmi, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló esélyegyenlőségének javítása, a vidéki területek alkalmazkodóképességének és népességmegtartó képességének fokozása, a sajátos ökológiai adottságokkal rendelkező térségekben összehangolt, fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása, az átfogó agrárszerkezet-átalakítást és vidékfejlesztést célzó, a térségi integráción alapuló komplex fejlesztési programok kidolgozásának és megvalósításának ösztönzése. A vidéki területeken az alternatív és kiegészítő jövedelemforrást biztosító tevékenységek feltárása és kiaknázásának támogatása, a vidéki területek népességmegtartó képességének fokozása érdekében az épített és természeti környezet megóvása, a humán infrastruktúra fejlesztése, valamint a térség identitásának megőrzése, erősítése. Falvak megújítása és fejlesztése, illetve a vidéki hagyományok és a tárgyi értékek ápolása és védelme, tevékenységek diverzifikálása alternatív jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása érdekében, vidéki infrastruktúra fejlesztése.

⁵⁸³ Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs- Szatmár- Bereg, Békés és Nógrád megyékre vonatozott a fenti kitétel.

⁵⁸⁴ Lásd: 34/2000. (VII. 6.) FVM rendelet a vidékfejlesztési céllelőirányzat 2000. évi felhasználásának részletes szabályairól.

⁵⁸⁵ A szempontok a következők: a fejlesztés összhangja a támogatási célkitűzéssel, a fejlesztés szükségessége és indokoltsága, a megvalósítás ütemezésének és költségvetésének realitása, a fejlesztés megvalósításáért felelős menedzsment megszervezése és hitelessége, a fejlesztés gazdasági, környezeti és működési fenntarthatósága (eredményei és időállósága), a fejlesztés hatása a foglalkoztatottságra, partnerség és illeszkedés a kistérségi agrárstruktúra és vidékfejlesztési stratégiához.

⁵⁸⁶ A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi programmal összhangban a támogatás jogcímei a következők: Ökológiai gazdálkodásra való átállás és a gazdasági tevékenység komplex fejlesztése. Vizes élőhely

jelentőségű mezőgazdasági tevékenység és termékfeldolgozás támogatása.⁵⁸⁷ A jogcímek közül a kevésbé kidolgozottak a hagyományos kézműipari kismesterségek támogatása, nem élelmiszer célú helyi természetes alapanyagok hasznosításának, feldolgozásának és értékesítésének támogatása (takarmány kivételével). A falusi és agroturizmus fejlesztésének támogatásai szintén további formákra bonthatók,⁵⁸⁸ végül a nem szabályozott kérdésekben teret engednek a vidéki kezdeményezéseknek.⁵⁸⁹

A folyamat legfontosabb közigazgatási vetülete a már több helyen említett⁵⁹⁰ Regionális Vidékfejlesztési Irodák felállítása volt. A szervezetrendszer véglegessé válásakor már csak a hazai finanszírozású vidékfejlesztési programok és a kísérleti LEADER programok koordinálása tartozott a feladatkörükbe.

E támogatási formákból alakultak ki a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv jogcímei. Az Unió által nem finanszírozott jogcímek maradtak továbbra is kizárólagos nemzeti finanszírozás alatt.

10. 2 A vidékfejlesztéshez kapcsolódó támogatások a fejlesztési tervek rendszerében

10.2.1 Az AVOP prioritásai

Az AVOP intézkedéseit három fő prioritásra kell osztani. Versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban, az élelmiszer-feldolgozás modernizálása, a vidéki térségek fejlesztése. A jogalkotó a prioritások kijelölését a következőkkel indokolja:

fejlesztéshez kötődő beruházások támogatása (beleértve az árterületeken időszakosan vagy állandóan vízzel borított területeken, a rendszeresen vagy tartósan belvízzel sújtott mezőgazdasági területeken megvalósuló fejlesztéseket). Kültérjes gyepgazdálkodás megkezdéséhez, fejlesztéséhez kötődő beruházások támogatása. Sajátos gazdálkodási módszerek bevezetésének támogatása aszályos területeken, egyéb környezetkímélő, tájfenntartó mezőgazdasági tevékenységek.

⁵⁸⁷ A jogcím konkrét támogatási formái: helyi jellegzetességű, tájspecifikus élelmiszertermékek fejlesztése, helyi, speciális élelmiszertermékek piacra jutásának elősegítése.

⁵⁸⁸ Működő szálláshelyek szolgáltatásfejlesztése 2. Kistérségi összehangolt idegenforgalmi rendszerfejlesztés 3. Komplex turisztikai szolgáltatást nyújtó horgász turista központok tervezése és megvalósítása, 4. Kistételepülések meglévő gyógy- és termálfürdőinek szolgáltatás fejlesztése 5. Élő vizek mentén kialakult strandok, vízitúra-kikötőhelyek, horgász helyek szolgáltatás fejlesztése 6. A vendéglátás humán feltételeinek javításához szükséges szakmai képzés megvalósításának, szolgáltatás minősítési költségek támogatása.

⁵⁸⁹ Falvak megújítását, a vidék szellemi és tárgyi örökségének megőrzését segítő programok támogatása, vidéki infrastruktúra fejlesztése. Lásd: 50/2001. (VII. 20.) FVM rendelet a vidékfejlesztési célleírányzat felhasználásának részletes szabályairól.

⁵⁹⁰ Lásd még: A magyar agrártámogatásokról szóló alfejezet zárásaként, illetve a SAPARD Hivatal kialakulásáról szóló résznél.

10.2.1.1. Versenyképes alapanyag-termelés megalapozása

A magyar mezőgazdaság versenyképessége - annak ellenére, hogy a természeti adottságok az átlagosnál kedvezőbbek - *nem megfelelő*.

Több mint egy évtizeden át a termelés fejlesztése elmaradt a szükségletektől, az elavult eszközállomány megnehezíti a magas minőségi követelményeknek megfelelő termékek előállítását, növeli a termelési költségeket. *Nem alakult ki a birtokméretek és a termelőeszköz kapacitások közötti összhang, a tőkehiány akadályozza a termelés hozzáadott értékének növelését, kevés a tőkeerős-, korszerű-, viszonylag nagyméretű egyéni gazdaság.*

A gazdaságok felépítését Közép-Európában a kis- és a nagybirtok kettőssége jellemzi. E kettősség jól képes működni, ha a feladatok megoszlanak a különböző gazdaságok között, ám a régióban, így Magyarországon is, a különböző agrárpolitikák versenye folyik a birtokszerkezet tekintetében. A föld értéke, mint a gazdaságot meghatározó tényező annál lényegesebb, minél kisebb az a gazdaság, melynek a magvát adja. Az egész régióra jellemző a föld és a munkaerő túlkínálat, valamint a tőkehiány. A képet árnyalja az a megközelítés, melyben a régió országaiban valamivel jobb helyzetben lévőknek tekintik a lengyel és a magyar gazdaságot. Lengyelországban mindig megmaradtak a kis- és középméretű gazdaságok, így általában jobban felszereltek, tőkéjük gyűjtésére több idejük volt, mint vetélytársaiknak. Magyarország a sajátos integráló, és nem bekebelező típusú szövetségi rendszerével tudott a kisgazdaságokban is tőkebeáramlást indukálni.⁵⁹¹

A mezőgazdasági munkaerő korösszetétele különösen kedvezőtlen, alacsony a fiatal (40 év alatti) korosztályok aránya. Az egyéni gazdálkodók képzettségi színvonala nem megfelelő, különösen hiányosak a komplex gazdálkodási és az EU-val kapcsolatos ismereteik, az általános érdekérvényesítő képességük és a hatályos uniós és magyar normák ismerete, nem kellően kiépített az ilyen irányú szolgáltató-rendszer sem.

A régió országaival összevetve azonban a magyar munkaerő jól felkészültnek minősíthető, magas a felsőfokú agrárvégzettségek aránya. Az uniós ismeretek tekintetében azonban jelentős lemaradások vannak a balti országokhoz és - Szlovákia kivételével - a többi visegrádi országhoz képest is.⁵⁹²

A fentiekből eredően az alapanyag-termelés elmaradó korszerűsítése azzal a veszéllyel jár, hogy a hazai termelők versenyhátránya tovább nő: nemcsak a nemzetközi, hanem a hazai piacokról is kiszorulnak. A további piacvesztés következményeként az eddigiekhez képest is jelentősen romlik a mezőgazdaság foglalkoztatási és eltartóképessége, amely elsősorban az egyébként is hátrányos helyzetű vidéki térséget érinti, így közvetlenül is hozzájárul a meglévő regionális különbségek felerősödéséhez.

A prioritás intézkedései a mezőgazdasági, az erdőgazdasági és a halászati termék-előállítás versenyképességét kívánják növelni.

A *prioritáshoz kötődő intézkedések* a következők: a mezőgazdasági beruházások támogatása, fiatal gazdálkodók pályakezdési támogatása, az erdőgazdálkodás korszerűsítése, szakmai továbbképzés és átképzés támogatása, a halászat

⁵⁹¹ MAJEWSKY, Edward: Rural economic and their developments, in particular, labour market, trends and off-farm economic development In: *The future of rural areas in enlarged EU* –IAMO Berlin 2004. 66-71.pp

⁵⁹² Lásd: op.cit - Education, structure of unemployment... 47-65.pp.

modernizálása.⁵⁹³ A kormány az intézkedések közül az erdőgazdálkodás korszerűsítését a 2005-ös évben nemzeti keretből, míg a többi intézkedést uniós társfinanszírozásban valósítja meg. Az uniós társfinanszírozás kereteit az EMOGA orientációs szekciója és a HOPE finanszírozza.⁵⁹⁴

A prioritás elsődlegesen mezőgazdasági szempontokkal való indoklásából is látható, hogy főleg kohéziós jellegű célokban konkretizálódik. A prioritás témánk szempontjából legfontosabb intézkedései, a fiatal gazdálkodók pályakezdési támogatása, a szakmai továbbképzés, valamint átképzés. E két prioritásra, melynek voltak mind európai irányelvi, mind magyar agrártámogatási előzményei,⁵⁹⁵ nagymértékben vannak olyan komplex kihatásai, melyek nem csak a mezőgazdaság, hanem a vidék egésze szempontjából is jelentőséggel bírhatnak.⁵⁹⁶

10.2.1.2. Élelmiszer-feldolgozás modernizálása

A második prioritás, az élelmiszer-feldolgozás modernizálásának indokai a következők: Az élelmiszeripar a hazai mezőgazdasági alapanyagok feldolgozása révén rendkívül fontos ágazat, hiszen tevékenysége tartósan pozitív külkereskedelmi egyenleget mutat, de jelentős a szerepe a vidéki népesség foglalkoztatásában is, annak ellenére, hogy 1990 és 2000 között a munkaerő-lekötése mintegy 35%-kal csökkent. A feldolgozó kapacitások döntő többsége vidéki térségekben található. Gazdasági pozíciója műszaki-technikai fejlesztésekkel, a piacbővítő marketing javításával növelhető, és ez az alapanyag-termelő mezőgazdaság stabilitása, eltartó képessége szempontjából is fontos.

Az 1990-es években az élelmiszeripari beruházások látványos növekedésének forrásai, főként a privatizációban résztvevő külföldi tőke technikát-technológiát megújító befektetései voltak. A privatizált vállalatok szerkezetátalakítása, modernizációja jelentősen javított egyes szakágazatok helyzetén (például: ásványvíz- és üdítőital-gyártás, édesipar, növényolaj ipar, söripar, szeszipar, dohányipar). Ezekben a szakágazatokban a vállalati méretek, a technikai, technológiai, minőségi fejlesztések, az előírásoknak való megfelelés, a termelés jövedelmezősége megközelíti, vagy el is éri az EU átlagos színvonalát.

Néhány speciális, stratégiai nevezhető szakágazatban (hús,- tej,- baromfi,- malom,- takarmányipar, zöldség-gyümölcs feldolgozás, borászat) az átalakítás nehézségei miatt a külföldi tőke beáramlása eleinte akadozott. Nem volt számottevő a hazai tőkebefektetés sem. A helyi (regionális) ellátásra termelő kis- és közepes méretű vállalkozások de számos nagyvállalat fejlesztését is a tőkehiány, az élelmiszer-előállításra vonatkozó uniós élelmiszer-biztonsági, higiéniai, környezetvédelmi és

⁵⁹³ Lásd AVOP rendelet 1. melléklet III. fejezet 1. prioritás.

⁵⁹⁴ DORGAI László: *AVOP*. az FVM továbbképzésére készült előadás jegyzete, 2004. 18. p.

⁵⁹⁵ Lásd az 1972-es strukturális irányelvek és az 1980-as években érvényesül kedvezőtlen adottságú területek támogatásainak leírását és elemzését.

⁵⁹⁶ OLAJOS István: A vidékfejlesztési szabályozás, mint a KAP második pillére In: *Csák Csilla (szerk): Agrárjog II. kötet*. Novotni Kiadó Miskolc, 2005. 276-277.pp.

állatvédelmi feltételeknek való megfelelés részleges, vagy teljes hiánya akadályozza. A hiányosságok a vállalatok, vállalkozások további működését is kérdésessé tehetik.

A vidékfejlesztési támogatások hatásait vizsgáló elemzők már magától a csatlakozástól is a termelékenység, és a terméshozamok növelését várják, főleg a stratégiai ágazatokban.⁵⁹⁷ Az említett kutatók felhívják a figyelmet arra, hogy az élelmiszer feldolgozás modernizálásból csak akkor profitálnak maguk a termelők, ha maguk is képesek lesznek saját tulajdonú üzemekben feldolgozni a megtermelt termékeiket. Ez azonban csak a termelői csoportok rendszerének nagymértékű erősítésével lehetséges.⁵⁹⁸

A fogyasztók az utóbbi években különösen figyelik az élelmiszerek egészségre gyakorolt hatását, fokozódott az élelmiszer-biztonság iránti igény. Azok a feldolgozók, melyek nem képesek megfelelni a szigorodó élelmiszer-biztonsági és minőségi követelményeknek, kiszorulnak a hazai piacokról is.

Az élelmiszer-feldolgozás modernizálása prioritás keretében „A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése” intézkedés hozzájárul a mezőgazdasági termelékenység és az élelmiszer-feldolgozás versenyképessége javításában meghatározott célok megvalósításához is.⁵⁹⁹ Az intézkedés az EMOGA orientációs részlegéből és a nemzeti költségvetésből finanszírozott.

10.2.1.3. A vidéki térségek fejlesztése

E prioritás megfelel az általános, a szakirodalom által tökéletesen elismert vidékfejlesztés kritérium követelményeinek is, így e területtel egy kicsit bővebben foglalkozom.⁶⁰⁰

Az említett általános szakterületi cél az alábbi részletes célok megvalósításával érhető el:

1. *A vidéki gazdasági potenciál fejlesztése, a foglalkoztatás javítása:* A jövedelemszerzési lehetőségek és tevékenységi körök bővítésével, a vidéken előállított termékek, szolgáltatások skálájának, hozzáadott értékének és minőségének növelésével, valamint az értékesítés és marketing hatékonyabbá tételével érhető el. A mezőgazdasági termelés infrastruktúrájának javítása és a termelőknek nyújtandó szolgáltatások bővítése, színvonalának emelése jelentősen hozzájárul a termelés hatékonyságának, így a mezőgazdaságból élők jövedelem-színvonalának emeléséhez.
2. *A vidéki környezet vonzóbbá tétele:* A vidéki térségek épített, kulturális és természeti értékeinek megőrzése és megújítása nemcsak a helyben élők számára vonzó léttér

⁵⁹⁷ BOJNEC, Stephan: Developments in the agri-food sector with special emphasis on quality and sanitary issues and resulting effects on rural areas In: *The future of rural areas in enlarged EU* –IAMO Berlin 2004. 89-118.pp.

⁵⁹⁸ FULLER -BEGHIN- FABIOSA- MOHANTY- FANG- KAUS: *Accession of the Czech Republic, Hungary and Poland to the European Union: Impacts of Agricultural Market* Center of Agricultural and Rural Development, Iowa State University Press 2000. 52.p. In: www.card.iastate.edu/publi/00wp259.pdf

⁵⁹⁹ A második prioritás indokait lásd: AVOP rendelet II. fejezet 2. pont.

⁶⁰⁰ BUDAY-SÁNTHA Attila: Az agrárpolitika és vidékpolitika fogalma, főbb jellemzői In: *Agrárpolitika - Vidékpolitika Dialóg*-Campus, Pécs-Budapest, 2001. 15-20. pp.

kialakítását alapozza meg, de a vidékre irányuló turizmus és a kereskedelmi szolgáltatások fejlődéséhez is jelentősen hozzájárul. A cél megvalósítása elősegíti az egészséges vidéki környezet, a kultúrtáj fenntartását is.

3. *Kísérleti minta-értékű integrált kistérségi programok kidolgozása és megvalósítása:* A vidéki közösségek társadalmi és gazdasági kohéziója erősítésének hatékony eszköze kistérségi szintű integrált vidékfejlesztési tervek készítése és megvalósítása.⁶⁰¹

A vidéki Magyarország alapvető problémája a hagyományos társadalmi és gazdasági struktúra felbomlása és az ennek következtében fellépő népességfogyás, elöregedés. A probléma közvetlen okai többek között a következők:

- a mezőgazdaság eltartó-képességének drasztikus csökkenése és az egyéb munkalehetőségek hiánya,
- a tőke és a vállalkozói ismeretek hiánya,
- a vidéken elérhető, a vállalkozásokat és vidéki életminőséget javító szolgáltatások minőségének elmaradása a városokban elérhetőkhöz képest,
- a vidéki infrastruktúra és életminőség elmaradása a városi színvonaltól,
- a hagyományos vidéki közösségek felbomlása, együttműködés hiánya.⁶⁰²

A vidékfejlesztési intézkedések többsége - a közvetlenül a mezőgazdasági termőterületek állapotának javítását és optimális hasznosításukat célzó tevékenységeken kívül - azokra a szűkebb értelemben vett vidéki térségekre koncentrál, amelyekre egyidejűleg jellemző:

- a demográfiai kedvezőtlen helyzet,
- a népesség elöregedése és a tartós elvándorlás,
- fejlődésdinamikájukban és gazdaságilag átlagosak vagy elmaradottak,
- magas és tartós munkanélküliség,
- infrastrukturálisan átlagosak vagy elmaradottak.

A célok megvalósulásának biztosítéka, hogy a prioritáson belül megvalósuló intézkedések jelentős része esetében a relatíve kicsi projektméretek (alacsony beruházási költségek) és a kedvezőbb támogatási kondíciók azoknak a célcsoportoknak nyújtanak lehetőséget a fejlődésbe való bekapcsolódásra, amelyeknél a tőkehiány nem teszi lehetővé az egyébként meglévő komparatív előnyök, lehetőségek és belső erőforrások kihasználását.

A prioritás céljait megvalósító intézkedések a következők:

- a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése,
- a mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése,
- falufejlesztés- és megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése,
- LEADER+.

A „Falufejlesztés- és megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése” és „A vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése” című intézkedések

⁶⁰¹ CSETE László: *Fenntartható mezőgazdaság-fenntartható vidék* In: A Falu 2003. évi 4. szám, 39-43. pp.

⁶⁰² KOVÁCS Teréz : A vidékfejlesztés problémái és feladatai. In: KOVÁCS T. (szerk): *IV. Falukonferencia: A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig 1. Plenáris ülés.* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1997. 19-25. pp.

közvetlenül egymást erősítő hatásúak, hiszen az alternatív jövedelemszerzési lehetőségek jelentős része a rekreációs és idegenforgalmi vonzerők és kínálatok megfelelő színvonalára épít, amelyek fejlesztését a „Falufejlesztés- és megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése” intézkedés biztosítja. Ugyanakkor a vidéki életér és közösségek fejlesztése jelentős mértékben befolyásolja a vállalkozói és közösségi aktivitást is. A „Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése” a mezőgazdasági termelés hatékonyságának és minőségi színvonalának emeléséhez járul hozzá. A LEADER+ intézkedés valamennyi intézkedés hatékonyságát jelentősen növelheti a közösségi részvétel, a helyi szándékokat ötvöző, a belső erőforrásokra alapozott programozás segítségével. A tervezett intézkedések tehát koherens módon szolgálják a vidéki térségek fejlesztése prioritás érvényesülését.⁶⁰³

A dolgozat szempontjában érdekes lett volna az operatív programban jelzett felvetéseket a valósággal összevetni. Erre azonban azért nem kerülhetett sor, mert a 2004-ben meghirdetett programok jelentős részére a pályázatokat már 2005 tavaszán visszavonták, és a megpályázott programokból megvalósuló támogatásoknak még nincsenek mérhető eredményei. E tények jól jellemzik a 2004-ben hatalmon lévő kormánypártok hozzáállását a támogatási formákhoz.

10.2.2. A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv

A kiegészítő jellegű intézkedések finanszírozására az EMOGA Garancia szekciójából kerül sor. Az ilyen jellegű tevékenységekre nem vonatkoznak a strukturális támogatások előírásai, így jogi alapjukat a Strukturális Alapoktól elkülönülten kell kezelni. Az alaprendelet előírásainak megfelelően tehát új nemzeti tervet kellett készítenünk az ilyen programok bevezetésére. Az új nemzeti jellegű program 2004. július 17-én látott napvilágot, de egyes intézkedéseit már hamarabb meghirdették. A terv követi az alaprendeletben felépített koncepciót. Az NVT⁶⁰⁴ bevezető részeiben a terv célját, jogi háttérét, és a vidéki területek elhatároló ismérveit tekintik át. A második rész a jelenlegi helyzet bemutatásával jelzi a program elkülönítő ismérveit is: az agrár-foglalkoztatás, a birtokstruktúra, a biogazdálkodás, és az állattartó telepek állapotával foglalkozik és leírja a tevékenységek környezeti állapotát. E terület tehát csak annyiban foglalkozik a mezőgazdasággal, amennyiben az a vidéki térségek foglalkoztatási gondjainak enyhítésében e terület szerepet játszik, és az uniós előírásoknak megfelelő, célszerű környezethasználatnak megfelel.

10.2.2.1. NVT előzményei

Az NVT előzményeként kerül bemutatásra a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program, a PHARE Program és a SAPRARD Program is. A három program között az a

⁶⁰³ A harmadik prioritás indokai lásd: AVOP rendelet II. fejezet 3. pont.

⁶⁰⁴ A fejlesztési terv szövegét a 137/2004. (IX. 18.) FVM rendelet hirdette ki.

döntő különbség, hogy a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program magyar fejlesztésű, és magyar finanszírozású program volt, melyet beillesztettek a magyar támogatási eljárás kereteibe és az agrártámogatási alaprendelet programjaiba. A program a támogatási, és a földértékelési rendszer⁶⁰⁵ szempontjait hangolja össze a földhasználat új típusú rendszereivel, és a környezet- és természetvédelem szempontjaival.⁶⁰⁶ A PHARE Program teljesen uniós pénzelosztási rendszere az évek folyamán egyre decentralizálódott, de a támogatott tagállam az Unió által akkreditált, és teljesen önálló döntési és rendelkezési joggal nem rendelkezett.⁶⁰⁷ A SAPARD megkapta a teljes intézményi akkreditációt,⁶⁰⁸ mind magyar, mind uniós oldalon, de a felhasználható pénzügyi keretek szűkössége miatt a rendszer felhasználásából származó hátrányok nem mérhetőek fel pontosan. A támogatás első évében számos SAPARD jogcím átfedésbe volt az NVT jogcímeivel.

A terület előzményeinek SWOT analízise nem tér el jelentősen az AVOP-nál jellemzettektől. A lehetőségeket az NVT azonban a termelési szerkezet átalakításában, a hatékonyabb termelői érdekképviselésben, a környezeti és az agrominimum előírásoknak eleget tevő üzemek kialakításában jelöli meg.

10.2.2. 2. Az NVT és az AVOP viszonya

Az NVT és az AVOP viszonyát a két terület átfedéseinek elkerülésével, a paralel, egymást kiegészítő szabályozás kereteiként mutatja be az alapidokumentum. Az AVOP által az életképes vállalkozásoknak nyújtott támogatást kiegészítik a kedvezőtlen adottságú területekre nyújtott NVT támogatások, az NVT félig önálló gazdaságoknak nyújtott támogatása hozzájárul e személyi kör AVOP-ba történő átkerüléséhez, azáltal, hogy a támogatás hatására a gazdaság önálló jellegét elveszti. A fiatal agrárgazdálkodók működéséhez szükséges földet biztosítja a korai nyugdíjaztatás NVT-ben meghatározott támogatása. Az NVT-ben meghatározott földalapú támogatások biztosíthatják a saját forrást az AVOP beruházási támogatásaihoz.

⁶⁰⁵ A földértékelésre irányadó szempontokat lásd: OLAJOS I: *Pontozásos földértékelés*. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog I. kötet* Bíbor kiadó Miskolc, 158-164. pp.

⁶⁰⁶ ÁNGYÁN József: *Mezőgazdaságunk és a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program*. In: A Falu 2000. évi 4. szám 47-56. pp.

⁶⁰⁷ HEIL Péter: *Az Európai unió bővítésének pénzügyi eszközrendszere: A PHARE az ISPA és a SAPARD Program* In: *Európai Tükör* 2001. évi 2-3. szám 51-67. pp.

⁶⁰⁸ Lásd részleteiben SZILÁGYI János Ede: *A magyar SAPARD Hivatal szervezésének tanulságai*. In: STIPTA István (szerk.): *Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar díjnyertes TDK dolgozatai 2003. I. kötet*. 377-446. p.

10.2.2.3. Az NVT intézkedései

10.2.2.3.1. Az NVT extenzifikálásra törekvő intézkedései

Az NVT intézkedéseit két fő csoportba sorolhatjuk. Az elsőbe kerülnek azon intézkedések, melyek az agrárgazdaság hagyományosan intenzív, nagy termelékenységgű, de nagy tőkebefektetést igénylő művelési módjainak az átalakítását célozzák az olyan területeken, ahol az intenzív művelés feltételei nem állnak fent. E csoport három intézkedése az agrár-környezetgazdálkodás, a kedvezőtlen adottságú területek támogatása, valamint az erdősítés támogatása.

10.2.2.3.1.1. Agrár-környezetgazdálkodás

Az agrár-környezetgazdálkodási alapprogramban két célprogram van. Egyik az *integrált*, és több mutatónak megfelelő gazdálkodást, míg a másik az *ökológiai gazdálkodást* támogatja.

Külön program gondoskodik a környezetileg érzékeny terület megfelelő földhasználatáról. A programnak megfelelő feltételek teljesítéséhez kiegészítő agrár-környezetvédelmi támogatások kapcsolódnak.

A *megfelelő gazdálkodási gyakorlatot* az alábbi feltételek betartásával illusztrálhatják a termelők:

- legalább 0,3-1 ha saját tulajdonú mezőgazdasági területük, vagy erre vonatkozó – legalább 5 éves – tartós földbérleti szerződésük van;
- betartják a „*Helyes Gazdálkodási Gyakorlat*” előírásait, és vezetik a kötelező nyilvántartásokat (gazdálkodási naplót);
- elfogadják az adott gazdálkodási rendszer technológiai és egyéb előírásait, követelményeit;
- azokat saját gazdálkodásukba beépítik, annak betartását a szerződés időtartamára vállalják, a teljesítés ellenőrzését pedig elfogadják;
- a vállalt gazdálkodási rendszerhez kapcsolódó képzési programban a szerződés időtartama alatt évente 1 alkalommal részt vesznek.

Az EU és a magyar állam ennek fejében a szerződés időtartamára vállalja, hogy ezért a gazdát minden hektár bevitt mezőgazdasági terület után *a választott rendszertől függő* normatív, hektáronkénti és az infláció mértékével valorizált (értékálló) *évenkénti kifizetésben részesíti*. A programban való részvétel:

- gazda-önrészt nem igényel;
- a kifizetés 80 %-át az EU, 20 %-át a nemzeti költségvetés biztosítja;
- nem kell az egész gazdaságot egyszerre bevinni, sőt a különböző gazdaság részek – az ökológiai gazdálkodás kivételével – különböző gazdálkodási rendszerekhez is csatlakoztathatók;
- nem komplikált pályázat benyújtásával, hanem gyakorlatilag speciális regisztrációs folyamattal indul, amelyben a gazda megadja
- saját maga és gazdasága alapadatait;

- azon területei adatait, amelyeket be kíván vinni az adott gazdálkodási rendszerbe;
- az e területek tulajdoni vagy bérleti viszonyait igazoló dokumentumokat;
- kinyilvánítja, hogy az adott rendszer szabályait, előírásait magára nézve kötelező érvénnyel elfogadja, és vállalja, hogy a képzési programban részt vesz;
- a képzési programban való részvétel költségeit a program fedezi, tehát a gazdának külön költséget az nem jelent.

Az NVT támogatott *agrár-környezetgazdálkodási rendszereinek meghirdetése* és a kérelmezés a tervek szerint mindig *tavasszal*, a támogatási határozatok kiadása *mindig ősszel*, és a *kifizetések a vegetáció indulása előtt* történnek. A támogatási év szeptember 1-jétől augusztus 31-jéig terjed. A programban résztvevő gazdák a támogatás időtartamáig minden év elején egyszerű kifizetési kérelem alapján egy összegben megkapják az adott évre vonatkozó hektáronkénti kifizetést.

Minden művelési ágban és az állattenyésztésben is *többféle rendszer* pályázható. Aki ezek közül valamelyik rendszerhez csatlakozik, a bevitt területein kiegészítő agrár-környezetgazdálkodási intézkedéseket is vállalhat, amelyekért külön kifizetés illeti meg.

Az agrár-környezetgazdálkodási rendszerekhez kötődő kifizetések az első pilléres közvetlen (SAPS⁶⁰⁹) és nemzeti kiegészítő (top-up) támogatással, valamint a kedvezőtlen adottságú térség (LFA) támogatással is kombinálhatók,⁶¹⁰ azaz az ebből származó összegeket összeadhatja a pályázó.⁶¹¹

E jól felépített meghirdetett, és a vidéki gazdálkodóknak nagy lehetőséget jelentő program véghezvitelére már *a csatlakozási tárgyalások befejező momentumaként sem volt meg a politikai akarat*. E terület 80%-os uniós támogatási részéből finanszírozták azon magyar költségvetést terhelő közvetlen területi alapú támogatásokat, melyekre a kormány nem tervezett be összeget.

10.2.2.3.1.2. A kedvezőtlen adottságú területek támogatása

Az ilyen térségeknél a támogatás irányulhat *a termőföldek folyamatos hasznosításának biztosítására* és ezáltal az *életképes vidéki közösségek megőrzéséhez*

⁶⁰⁹ SAPS: Standard Area Payment System (Standard Területalapú Kifizetési Rendszer)

⁶¹⁰ Ha például valaki gabonát termel ökológiai gazdálkodásban, vállal kiegészítő erózióvédelmi intézkedéseket és a területe gyenge termőhelyi adottságú, akkor az alábbi kifizetésekben részesülhet:

közvetlen (SAPS) alaptámogatás:	18 eFt/ha,
nemzeti kiegészítő (top-up) közvetlen támogatás	20 eFt/ha
NVT: ökológiai gazdálkodás:	45 eFt/ha,
NVT: kiegészítő erózióvédelem:	10 eFt/ha,
NVT: kedvezőtlen termőhelyi adottság:	20 eFt/ha,
Összesen:	113 eFt/ha.

A példában szereplő gazda tehát az induló évben 113 eFt/ha kifizetésben részesülhet. Ennek NVT-ből származó (75 eFt/ha), inflációval növelt értékét minden év első 2 hónapjában kézhez kapja, ha a vállalt intézkedéseket a szerződés és annak mellékletét képező elfogadott üzemterv szerint betartja, és azt az ellenőrzések is igazolják.

⁶¹¹ ÁNGYÁN József: Agrár-környezetgazdálkodás - az NVT alapvető intézkedési területe. In: *A vidékfejlesztés: az FVM állatorvosi lova. Az FVM kezdeményezése a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) 2004-2006-os forrásainak elvonására*. In: http://www.nakp.hu/publi.htm/NVT_forraselv_friss.zip 2005. 02. 25.

való hozzájárulásra, a természeti környezet megőrzésére, valamint olyan fenntartható gazdálkodási rendszerek fenntartására és előmozdítására, amelyek figyelembe veszik különösen a környezetvédelmi követelményeket.⁶¹²

Az ilyen jellegű térség mellett kompenzációt kaphatnak azok a térségek, melyeknél a termelés csak *a környezeti korlátozások betartásával tartható fenn*. E területek esetében a környezeti korlátozások ellentételezésére, valamint a termelés ilyen módon történő fenntartására adható támogatás.⁶¹³

Magyarországon e térségeket a MEPAR-rendszer fizikai blokkterkép azonosító rendszerén keresztül szelektálja. A kifejezetten hátrányos helyzetű, az alaprendelet 19§-ában meghatározott fizikai blokkokat az NVT rendelet második, míg a 20 §-ában meghatározott blokkokat a harmadik mellékletében sorolja fel kimerítően.⁶¹⁴

A támogatás *személyi feltételei*:

- Kedvezőtlen adottságú területen történő termelés, a környezetvédelmi, növényvédelmi, állategészségügyi típusú korlátozások, konkrétan nevesítve az állategységre és a vizek nitráttartalmának maximálásáról szóló rendeletekben szereplő előírások megtartását.⁶¹⁵ A vállalatok mellett csatolnia kell a tulajdonos elfogadó nyilatkozatát arról, hogy a terület tulajdonosa sem ellenzi az ilyen jellegű gazdálkodást. Aki kedvezőtlen adottságú területen végez a kritériumoknak megfelelő mezőgazdasági tevékenységet, az a hektáronkénti támogatási összeg mellett más jellegű vidékfejlesztési támogatásra is igényt tarthat.⁶¹⁶
- Az előírások be nem tartása esetén első alkalommal egy, második alkalommal 5 évre kizárják magukat az ilyen jogcímen nyújtható támogatásból.
- Legalább 5 évig az adott kedvezőtlen adottságú területen folytatja a gazdálkodás.
- Nem csökkenti a minimális üzemnagyság alá a művelésben tartott területeket.⁶¹⁷

A *kompenzáció mértékét* Magyarországon attól függően határozzák meg, hogy a kedvezőtlen adottság milyen jellegű. Ha a 19§ alapján kedvezőtlen a terület, akkor 85,9, míg ha a 20§ alapján kedvezőtlen a terület akkor csak 10,94 Euro/ha a támogatás.⁶¹⁸

⁶¹² 1257/1999.rend 19§ op.cit részletesebben lásd az alaprendelet kifejtésénél

⁶¹³ Loc. cit. 20 §

⁶¹⁴ Lásd: 137/2004. (IX. 18.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv kihirdetéséről, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggésben a kedvezőtlen adottságú területek és az azokhoz tartozó települések megállapításáról.

⁶¹⁵ Magyarországon ezen előírásokat a következő rendeletek tartalmazzák Az egyes hormon- vagy tireosztatikus hatású anyagok és a béta-agonisták állattenyésztésben történő felhasználásának tilalmáról szóló 24/2004. (III.2.) FVM rendeletet; A harmadik országokból az Európai Unió területére behozni kívánt termékek állat-egészségügyi ellenőrzéséről szóló 53/2004. (IV. 24.) FVM rendeletet; Az élelmiszerek előállításának és forgalmazásának élelmiszer-higiéniai feltételeiről szóló 90/2003. (VII. 30.) FVM-ESzCsM együttes rendeletet; A tojástermékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszer-higiéniai feltételeiről szóló 23/2002. (IV. 5.) FVM rendeletet; Az állati eredetű élelmiszerekben előforduló, egészségre ártalmas maradékanyagok monitoring vizsgálati rendjéről szóló 10/2002. (I. 23.) FVM rendelet, továbbá , gazdasága teljes területén a „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” előírásait.

⁶¹⁶ A kedvezőtlen adottságú területeken felhasználható egyéb támogatások : a) az EMOGA Garancia Részlegéből finanszírozott adott évi egységes területalapú támogatás; b) az EMOGA Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapú támogatásokhoz kapcsolódó adott évi kiegészítő nemzeti támogatás, valamint; c) az EMOGA társfinanszírozásában megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási célú támogatás.

⁶¹⁷ Minimális üzemnagyság Magyarországon 0,3 ha ellentétben a minimális 1ha nagyságú átlagos területi alapú támogatás minimumterületeivel.

Az ilyen módon támogatott területek nagysága nem haladhatja meg a tagállam területének 10%-át.⁶¹⁹

A magyar szabályozás értékelése előtt vizsgáljuk meg a rendelet alkalmazását a korábbi uniós államok némelyikében.

A magyar szabályozást a mintaként alkalmazott *franciával* összevetve megállapítható, hogy a *fő gondot* itt már nem a területek lehatárolása, hanem a rendszer igazságosabbá tétele okozza. A vidékfejlesztési terv a magyarhoz hasonlóan itt is nemzeti és nem regionális.

Azonban a minisztériumnak lehetősége van az ország különböző területein eltérően értelmezni elsősorban a „jó mezőgazdasági gyakorlatot”, mint a támogatás feltételét.

E támogatási formának gazdasági jelentősége van a francia kedvezőtlen adottságú területeken, különösen a hegyvidéken (itt a kompenzációs támogatás teszi ki a farmok bevételeinek 20%-át.)

A 2001-ben bevezetett új rendszer *igyekezett kiegyenlíteni a hegyvidékek* (80%-a a kifizetéseknek) *és egyéb kedvezőtlen adottságú területek közti gazdasági különbségeket*. A két rendszer közti 2 éves átállást a támogatási keret 20%-os növelésével segítették.

A helyes gazdálkodási gyakorlatnak Magyarországtól, mint főleg növénytermesztésre alapozott gazdaságtól eltérően, *fő kritériuma az állatállomány*. Meghatároztak egy maximális és minimális szintet, ami valamennyire lokálisan változhat. A támogatás mértéke az adott területen definiált optimális állatállomány szinttől való eltéréstől függően változik.

A változások farmokra gyakorolt gazdasági következményei pozitívak, de egyelőre nehéz következtetni a hosszú távú környezeti hatásokra.⁶²⁰

A kedvezőtlen adottságú területeknek, Magyarországhoz hasonlóan, két típusa van – *hegyvidékek és az egyéb kedvezőtlen adottságú területek*.

1. Hegyvidéknek számítanak 600 vagy 700 méter fölötti és / vagy legalább átlag 20%-os meredekségű területek. Ezen belül magas hegyvidéknek számítanak azok az 1200 méter fölötti területek, ahol az egységnyi területre jutó haszonállat eloszlás kevesebb, mint 20 állategység/ km².
2. Az egyéb kedvezőtlen adottságú területekhez tartoznak a hegyalja területek-összefüggő hegyes de kevésbé hegyvidéki karakterű területek - és az ún. egyszerű kedvezőtlen adottságú területek, amelyeket különböző kritériumok alapján (termőtalaj-minőség, népességfogyás, stb.) sorolnak be ide 1975 óta.

A kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó program legfontosabb- gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi- célkitűzései az adott területen:

⁶¹⁸ A támogatás maximumát csak az 50ha alatti területek kapják meg, az e feletti területek használata esetén a támogatás folyamatosan csökken. 300 ha vagy a feletti terület támogatása a fent meghatározott összeg 50%-a.

⁶¹⁹ 1257/1999. sz.- rend....op.cit 13-21.cikk

⁶²⁰ *Les mesures du volet développement rural du document unique de programmation (Docup) de la région centre, accessibles aux exploitants agricoles situés en zone Objectif 2 ou en zone transitoire* www.eure-et-loir.chambagri.fr/infos/pdf/2002sedla.pdf 2005.04.20.

- *kiegyenlíteni a kereseti különbségeket* a kedvezőtlen területeken és máshol lévő farmok közt. Ezt a célt a helyi tapasztalatok ismeretében kell megvalósítani, hogy elkerülhessék a farmokon a túltermelést és az alultermelést. Annak érdekében, hogy a kisebb farmokat előnyben részesítsék, csak az első 50 hektár mezőgazdasági területre kapnak kompenzációs támogatást, ebből is az első 25 hektár után többet.⁶²¹ Magyarországon ezzel szemben 300 hektárig jár támogatás, és 50 ha alatt a támogatás mértéke nem differenciált.

A kedvezőtlen adottságú területeket segítő támogatás nem jár az összes farmnak : *minimum 3 ha mezőgazdasági területének és 3 állategység haszonállatának* kell lennie. Magyarországon az említett minimum területe 0,3 ha, állattenyésztési minimumot nem írnak elő. Ez is jelzi, hogy ellentétben a franciákkal, a magyar szabályozás alapja még mindig a föld, és nem a mezőgazdasági üzem.

A kedvezőtlen adottságú területek 23%-át alkotják a francia összterületnek, és 44%-át a francia hasznosított mezőgazdasági területnek. A kedvezőtlen adottságú területek kisebb részét adják a hegyvidéki területek, ezek alkotják az összes mezőgazdasági terület 14%-át. Ezzel szemben a magyar jogalkotó a területek kijelölésénél tartotta magát az alaprendeletben 10%-ban maximált kedvezőtlen adottságú terület kijelöléséhez, amit a terv akkreditációjakor számon is kértek az országon.

Az új, kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó támogatási séma alkalmazása előtt a kompenzációs támogatás gazdasági jelentősége meghatározó volt a hegyvidéken: 2000-ben a farmok jövedelmének 20-38%-át adta ki, az összes közvetlen kifizetésnek pedig 27-40%-át tette ki. Az egyszerű kedvezőtlen adottságú területeken a kompenzációs támogatás kevésbé fontos: a farmok jövedelmében lévő aránya 0%-tól (szántóföldek) 15%-ig változik, és kevesebb, mint 10%-át adja ki az összes közvetlen támogatásnak.⁶²² Ez Magyarországon a hegyvidéki területek kicsiny aránya miatt kivitelezhetetlen.

A kritériumok (a farmok és a farmerek alkalmassága, földtípus, termény, minimum földterület szerint), a kompenzációs támogatás feltételei (pl. földosztályozás, gazdasági struktúra, speciális környezeti problémák stb.).

A kedvezőtlen adottságú területek támogatásának *személyi feltételei*:

- max.65 éves kor,
- a farm vezetőjének mezőgazdasági tevékenységből kell szereznie bevételeinek legalább 50%-át;
- legalább 3 ha mezőgazdasági terület;
- legalább 3 haszonállategységgel kell rendelkeznie, kivéve bizonyos területeket (pl. száraz hegyvidékek), ahol beszámítják az állandó művelésben lévő terményeket is
- A kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó támogatás az összes haszonállatra csak a hegyvidékeken jár ; a hegyalja területeken korlátozzák a tejgazdaságok támogatását, a többi kedvezőtlen adottságú területeken pedig teljesen ki vannak zárva a támogatásokból

⁶²¹ Programmes de développement rural 2000-2006 (Francia Vidékfejlesztési Terv 2000-2006)
<http://www.foek.hu/nakp/hatter/francia.francia.htm> 2005.04.25.

⁶²² Beszámoló az EU tagállamok kedvezőtlen adottságú területeinek területi alapú támogatásáról - Franciaország In. <http://www.foek.hu/nakp/hatter/eufranc/eufranc.htm> 2005.04.25.

- Kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó támogatás állandó művelésben lévő terményekre csak a száraz, kedvezőtlen adottságú területeken igényelhető.⁶²³

E kritériumrendszer szélesebb a magyarnál, és *valódi agrár- és vidékpolitika meglétét* vetíti elő. Magyarországon is bevezették a korai nyugdíjazás támogatását a vidéki területeken, azonban kedvezőtlen adottságú területe után 65 év feletti is kaphat támogatást. Ez a magyar gyakorlat, és az átgondolatlan támogatáspolitikai egyik jellemző kritikája. A gazdálkodási egység Franciaországban vegyes jellegű, így csak állategység megléte esetén adható. Magyarországon a növénytermesztés a területi alapú támogatás alapegysége. *A magyar meghatározás azonban sokkal jobban ellenőrizhető és lebontható.* A kritériumok és a helyes gazdálkodás meghatározása itt művelési áganként eltérő, betartásáért külön támogatás adható, és *nem kizárólag a kedvezőtlen adottság a feltétel.*

A kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó támogatási programmal kapcsolatos kiadások – kb.450 millió €- a francia agrárkölségvetés 1/3-át alkotják. Az kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó kiadások 80%-át hegyvidékek, a maradék 20%-ot az egyéb kedvezőtlen adottságú területek kapják.

A támogatási rendszer változásának következményeit enyhítő fő intézkedés a teljes támogatási keret megemlése, 2000 (régi támogatási rendszer) és 2002 között a kedvezőtlen adottságú területekre vonatkozó támogatási programmal kapcsolatos kifizetések 20%-kal növekedtek.

A magyar kedvezőtlen adottságú területekre nyújtott támogatás pénzügyeinek áttekintése közel sem ilyen egyértelmű. *A támogatási jogcímet a 2005-ös évben többször is felfüggesztették.* A magyar területi alapú egyszerűsített kifizetésre kívánják az erre a területre szánt pénzeket átcsoportosítani. E lépéssel azonban a kedvezőtlenebb helyzetben gazdálkodók helyzetén csak rontanak, tovább bővítve a szakadékot a két terület között.

10.2.3.1.3. Az erdősítés támogatása

Támogatás jár:

- erdőtelepítési első kivitel (létesítés) – a mezőgazdasági művelésű területek erdősítése és szükséges esetekben az ezt kiegészítő, a létesítéshez tartozó, igazolt többletköltség igényű munkák esetén,
- az erdőtelepítések ápolására és védelmére az erdőtelepítési első kivitelt követő maximum öt évig,
- erdőtelepítési jövedelempótló támogatás az erdősített területek után maximum húsz éves időtartamon keresztül a jövedelem kiesés fedezésére.

A támogatás magánszemélyek és ezek társaságai, valamint önkormányzatok és ezek társaságai tulajdonában levő, továbbá állami tulajdonú mezőgazdasági területek vonatkozásában adható.

⁶²³ Rural Development Programmes 2000-2006 Country Profile-France In: www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_fr.htm 2005.04.23.

Állami területek esetében csak a létesítés (első kivitel) költsége támogatható.⁶²⁴ Állami területek magánbérletje is jogosult ápolási és jövedelempótló támogatásra, ha 20 évre szóló bérleti szerződése van.

Magyarországon jogosult mezőgazdasági földterületnek számítanak azok a mezőgazdasági művelési ágú területek (szántó, füves terület, állandó legelő, évelő növények termesztésére használt terület, gyümölcsültetvény, szőlőültetvény), amelyek a MePAR besorolása alapján támogathatónak minősülnek, és a pályázat benyújtását megelőző legalább két egymást követő évben mezőgazdasági művelés alatt álltak. Ezek a területek elsősorban szántók. A ténylegesen gyepeként művelt területek erdősítésére korlátozott mértékben ott kerül sor, ahol az erdősítést környezetvédelmi (pl. erózió, defláció elleni védelem) célok indokolják.

A jogosult mezőgazdasági területek meghatározása ezen úrfelvételek alapján történik. Magyarország az erdőtelepítési jövedelempótló támogatást illetően jogosult „gazdálkodó”-nak azt a személyt tekinti, aki jövedelmének legalább 25%-át mezőgazdasági tevékenységből szerzi, munkaidejének legalább 50%-át mezőgazdasági tevékenységre fordítja. A támogatottnak a terület tulajdonosának vagy bérletjének kell lennie.

A támogatási jogosultság megállapítását és a rangsorolást az Állami Erdészeti Szolgálat (a továbbiakban: ÁESz) területileg illetékes igazgatósága végzi erdőrezszenként pontozási űrlap kitöltésével. A rangsorolás során a következő tényezők figyelembevételére, vizsgálatára és értékelésére kerül sor:

- Az új erdő vidékfejlesztési, munkahely-teremtési szerepe, mint racionális földhasznosítási mód (a pályázati összpontszám 35%-a).
- Az erdőtelepítés természetvédelmi-ökológiai védő, és állapotjavító hatása, természetes életközösség létrehozása, őshonos, elegyes állomány kialakítása, összhang a nemzeti erdőtelepítési koncepcióval (a pályázati összpontszám 32 %-a).
- Az új erdő a humán környezet védelmében betöltött szerepének fokozása, a vidék turisztikai potenciáljának növelése, hatása a helyi és térségi viszonyokra (a pályázat összpontszámának 33 %-a).

Összefoglalva csak azok a pályázatok támogathatók, amelyek illeszkednek a nemzeti erdőtelepítési koncepcióhoz, a már elkészült térségi erdőtelepítési programokhoz, valamint a regionális és kistérségi fejlesztési tervekhez.

Nem támogatható

- karácsonyfatelep létesítése,
- egy vágásfordulóra létesített faültetvény,⁶²⁵
- az a személy, aki a korai nyugdíjazási támogatásban részesül.

E támogatási rendszer magyar bevezetése csak az olyan térségek gondjain képes hosszabb távon segíteni, ahol a termőterületek folyamatos, és intenzív művelésben tartása nem hoz megfelelő eredményt. Az erdőterület telepítése a hosszú művelési, és forgási ciklus alapján az első 15-20 évben, a gyérítő vágások megkezdéséig nem egyéb, mint a mezőgazdasági termőterület művelésből való kivonása. Az ezért járó támogatás pedig a bevételek kompenzációja, tehát jogalapja azonos a területi alapú

⁶²⁴ 1783/2003 EK Tanácsi rendelettel módosított 1257/1999 31. cikk 2. pontja alapján.

⁶²⁵ NVT 4. 4. pontja alapján.

agrártámogatásokéval. A vidékfejlesztés azzal hozott új szemléletmódot e terület bevezetésében, hogy a támogatási döntés előtt a hatóságnak megfelelő módon értékelni kell azt, hogy a telepítő tulajdonoson, illetve használón túl milyen jellegű kihatásai vannak a telepített erdőnek a vidék munkahelyeinek számára, illetve a vidék idegenforgalmi vonzerejének növelésére, nő-e a telepítéstől a környék természeti értékeinek a száma. Ezen eljárás becslésen alapul, és több 10 évre eldönti a vidék látképét, és infrastrukturális fejlődésének lehetőségét, így ésszerű lenne a telepítés megkezdése után e támogatások kezdeti eredményeit összevetni a becsült értékekkel, és megfelelő művelésre kötelezni a telepítésért folyamatos támogatásban részesülő telepítőt.

10.2.2.3.2. Az NVT szerkezetátalakításra törekvő intézkedései

Az intézkedések második csoportja az egész vidéki termelés strukturális nehézségeinek leküzdésére, azon belül is a termelési viszonyok hatékonyabbá tételére irányul. A csoportba tartoznak a korai nyugdíjaztatás támogatásai, amelyeket 2005-ben sajátosan magyar viszonyok miatt nem indítanak be, illetve a termelői csoportok támogatása.

10.2.2.3.2.1 A termelői csoportok támogatása

A termelői csoportok az Európában elfogadott TÉSZ-ek olyan speciális magyar változatai, melyeket a termelésben, és feldolgozásban meghatározott hátrányok leküzdésére hoztak létre. A zöldség és gyümölcs termelői értékesítő szervezetekkel szemben e csoportok működése a teljes agrárvertikumra kiterjed, a folyamatos működést, a TÉSZ-hez hasonló garanciális szabályok biztosítják.

A csoportnak csak olyan termelő lehet tagja, aki vagy amely a termelés szervezésére vonatkozó szerződést köt a termelői csoporttal, a tag 3 éves tagságot és 12 hónap felmondási időt vállal, a tag termékének 100 %-át a csoporton keresztül értékesíti és egy termékkel, egyidejűleg csak egy termelői csoportnak lehet tagja. A termelői csoport elsődleges célja, hogy a termelők termelését összehangolja a piac követelményeivel, a termelői csoport a tagokról és gazdasági tevékenységükről nyilvántartást vezet, és betartja a versenyszabályokat. A 81/2004. (V.4.) FVM rendelet értelmében az állami elismerést a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Miniszter vagy megbízottja adja ki. A miniszteri döntést a miniszter által létrehozott Bíráló Bizottság készíti elő, melynek tagjait a minisztériumi szakfőosztályok és civil szervezetek delegálják. Ennek a Bizottságnak a feladata a termelői csoportok tevékenységének felügyelete is. Ha az ellenőrzés során a Bizottság a rendelet szabályainak megszegését tapasztalja, a miniszternél kezdeményezi az elismerés visszavonását.⁶²⁶

⁶²⁶ MOHÁCSI- SZABÓ- SZEREMLEY: Az Európai Unió agrárpolitikája, és kapcsolata a termelői közösségekkel
In: *Agrárpolitikánk nemzeti intézménye: a termékpályás szövetkezet* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 5.
Agroinform Bp. 2000.17-29.pp.

Az elismerés legfontosabb feltétele, hogy a csoport meghatározott éves árbevételt érjen el a csoport tagjai által termelt áruk értékesítésekor. Ha az árbevételt eléri, akkor nyerheti el az elismerés feltételeit. Ha nem éri el, lehetősége van rá, hogy olyan üzleti terv benyújtásával, mellyel 3 év alatt biztosítani tudja a feltételek betartását, előzetes elismerésben részesüljön. Az előzetes elismerésben részesített termelői csoport az első évben megkapja az árbevétel arányos támogatást, míg ha a továbbiakban nem teljesíti a saját üzleti, „elismerési” tervében foglalt előírásokat, akkor jogosulatlanul igényelt támogatások szankciói alapján vissza kell fizetnie a támogatás összegét.⁶²⁷ Mivel a támogatás az igazolt árbevétel alapján jár, így a támogatással való visszaélésnek minősül, és megfelelő szankcióval sújtható⁶²⁸ az a csoport, amelyről az MVH által végrehajtott ellenőrzés során kiderül, hogy a valóságosnál nagyobb összegű árbevételt jelentett be.

A támogatás bevezetésétől az alábbi, a vidékfejlesztés egészére kihatással lévő eredményeket várják:

Az elszigetelt termelők közötti együttműködés szervezeti kereteinek kialakítása, a pénzügyi és adminisztrációs feltételek javítása a termelői csoportba tömörült termelők által közösen kivitelezett beruházások ösztönzésére. Fokozódik az egyéni gazdaságok hatékonysága, javul a termékek minősége, a termelési eljárások korszerűsítése, megvalósul a tájspecifikus, kiváló minőségű termékek termelésének ösztönzése, a termékek eredet- és márkavédelmének bevezetése és kiterjesztése, megvalósul a piacra jutás elősegítése, a piaci pozíciók megőrzése, erősítése, fokozódik a környezetbarát eljárások alkalmazása.⁶²⁹

A termelői csoportok támogatása kapcsán némileg ellentmond egymásnak a termelői csoportok elismeréséről szóló kormányrendelet, és az NVT e támogatásra vonatkozó pontja. Az ellentét egyik legmegfoghatóbb része éppen abban mutatható ki, hogy különbözőképpen értelmezik az állami elismerés fogalmát. Ez leginkább abban mutatható ki, hogy egymillió euró árbevétel alatt az árbevétel 5%-a a támogatás, míg egymillió felett a támogatás az árbevétel 2,5%-ától kezdődik. Az állami elismerés feltétele 300 millió forint árbevétel, amely több mint egymillió euró. Egyrészt tehát ebből következően az NVT alapján olyan termelői csoportok is kaphatnak nem jelentéktelen összegű támogatást, melyek állami elismerésben nem, csak ideiglenes állami elismerésben részesültek. Az ilyen csoportok támogatása a fent leírtakat

⁶²⁷ CSÁK Csilla: Üzemkiegészítő szervezetek az agráriumban - A termelői csoport In: *Csák Csilla (szerk): Agrárjog II. kötet* Novotni Kiadó Miskolc, 2005. 46-53.pp.

⁶²⁸ Az MVH ellenőrzi a kedvezményezett által meghatározott éves termelési érték összegét. Ha az MVH feltárja, hogy az éves kifizetési igény: a ténylegesnél több mint 10%-kal nagyobb összeget tartalmaz, úgy a tényleges adatok alapján kiszámított adott évi támogatási összeget az MVH 50%-kal csökkenti. Ha a ténylegesnél több mint 20%-al nagyobb összeget tartalmaz, úgy az MVH adott évben nem fizet támogatást a kérelmező részére. Ha a támogatási periódus alatt másodszor tartalmaz a ténylegesnél legalább 10 %-kal nagyobb összeget, úgy az MVH adott évben nem fizet támogatást az igénylő részére, és további két évig kizárja a támogatásból. Amennyiben a támogatott termelői csoport a 5 éves támogatási időszakban nem nyújtja be éves kifizetési kérelmét, a tárgyévet követő 2 évben sem nyújthat be kérelmet. Az elismerési okirat visszavonása esetén a már kifizetett tárgyévi támogatási összeget a jegybanki alapkamat kétszeresével növelt kamattal kell visszafizetni.

⁶²⁹ SIMON Sándor: *Új típusú szövetkezetek lehetőségei a vidékfejlesztésben* In: Alföldi Tudományos Tárgyalkodási Napok Zárókiadványa Mezőtúr 1999.október 7-9. 51-56.pp.

megfelelően értelmezve nem kockázatmentes, és a megfelelő elismerési terv betartása a termelői csoporton kívül nagyban függ az adott piac helyzetétől is.

Az NVT termelői csoportokra vonatkozó támogatási szabályainak olyan mértékű módosításával, melyben a támogatás alsó határát 1,2 millió euró árbevételhez igazítanák, e kettősség feloldható lenne. Szintén megoldást jelentene, és a felhasználható pénzeket sem csökkentené jelentősen, az a megoldás, mely az NVT-be is bevezetné az ideiglenes állami elismerés alatt álló csoportok fogalmát, és a „elismerési terv”-ben szereplő kritériumok felróható be nem tartását szankcionálná a támogatás kamatokkal növelt visszafizetésével.

A félig önálló gazdaságok támogatásának leginkább az AVOP és NVT kapcsolatában van jelentősége, mivel e támogatási jogcímre e dolgozat befejezésekor érvényes rendelet nem áll rendelkezésre. E tekintetben lehetne a versenyhátrányokat is leküzdeni a magyar agráriumnak, ugyanis ez a terület, melyet az Unió meghirdetett jogcímei közül kifejezetten a 2004-ben csatlakozók számára fejlesztett ki. A megoldás két úton lehetséges: egyik a drasztikus megoldás- e réteg termelésének megszüntetése, és kivonása a termelők közül. E megoldás sajnos elképzelhetetlen nagyobb, erre a rétegre specializált szociális jellegű támogatási intézkedések bevezetése nélkül, mely tovább gerjesztené a feszültséget a rászorulóknak között, ugyanis sokan úgy látnák, az ő segélyeik alapja csökkenne e réteg támogatásával.

A másik megoldás: e réteg azon részeinek melyek vállalják a megfelelő képzést, az adott terület adottságaihoz igazodó, és a fejlesztési tervekkel összhangban lévő, akár a terület LEADER + programjába bekapcsolódó oktatással, és személyes mentorok beiktatásával életképes mezőgazdasági, vagy vidéki vállalkozókkal kellene átképezni őket. E programban résztvevők számára csak egy ilyen jellegű képzés teremthetné meg új társadalmi státusok presztizsét.

10.2.2.3.2.2 Az Európai Unió környezetvédelmi, állatjóléti és higiéniai előírásainak való megfelelés támogatása

A további támogatási jogcímek közül a legérdekesebb és meghirdetése módjában hungarikumnak minősül a megfeleltetési kritériumok sajátos vidékfejlesztési értelmezése.

Az NVT sajátos jogcímként, az AVOP-ban meghatározott beruházási támogatások kiegészítését adja azon üzemek számára, melyek külön költenek arra hogy megfeleljen az Unió e témakörben meghozott előírásainak, biztonságosan, a talajt és a felszín alatti vizeket nem szennyezve oldják meg állattartó telepeik nitrát elhelyezését⁶³⁰, és az állat higiéniai előírások betartása érdekében átalakítják az istállók padozatát.⁶³¹

⁶³⁰ A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezés elleni védelme a nitrátérzékeny területeken. A szerves trágya telepen belüli mozgatója, kezelése és szivárgásmentes tárolása a nitrátérzékeny területeken. Ennek a típusú támogatásnak a célja a szerves trágya megfelelő telepen belüli elhelyezése és kezelésének, valamint a „jó tápanyag-gazdálkodás” környezetvédelmi előírásokkal összhangban, szivárgásmentes eszközökben történő tárolásának biztosítása.

⁶³¹ A különböző állatfajok esetében a padozatra vonatkozóan megkövetelt állatjóléti előírások általános alapelvei szerint az épületek padozatának könnyen tisztíthatónak és fertőtleníthetőnek, szilárdnak, simának, sérülésektől és folytonossági hiányoktól mentesnek, a víz elvezetéséhez megfelelő lejtéssel kialakítottak, simának és csúszásmentesnek kell lennie. A padozat nem okozhat semmilyen sérülést vagy fájdalmat a rajta álló vagy fekvő állatoknak.

egészséges mikroklimáját,⁶³² megakadályozzák az állatok szökését és lopásukat.⁶³³ További megfeleltetési előírás betartását vállalhatja a termelő, ha biztosítja állatai számára a megfelelő férőhelyet,⁶³⁴ betartja a takarmányozási előírásokat,⁶³⁵ valamint magát a telephelyet technológiai átalakításokkal az állattartás előírásainak megfelelően alakítja át.⁶³⁶

Az intézkedés kiegészíti az AVOP támogatásait, de előírásai nagy részét a húspiac sajátos előírásai között találjuk meg, így külön jogcímként, a vidékfejlesztési támogatások közé besorolása indokolatlan. A terület vidékfejlesztési intézkedésként való megjelenítése nem szolgál egyebet, mint a nagy költségigényű fejlesztési támogatások vidékfejlesztési keretből történő átcsoportosítását.⁶³⁷

⁶³² Az állattartónak biztosítani kell azt, hogy a világítás, a hőmérséklet, a relatív páratartalom, a levegő portartalma és az egyéb környezeti feltételek (gáz koncentráció és zajintenzitás) értékei az állatra ne legyenek káros hatással. Ezek az értékek feleljenek meg a jól bevált gyakorlatnak, valamint az állatok élettani és viselkedésszerű szükségleteinek. Az állatot például tilos folyamatosan sötétben tartani. Az állatot tilos állandó, illetve hirtelen zajnak kitenni.

⁶³³ Az állattartó köteles úgy kialakítani az állattartás személyi- és tárgyi feltételeit, hogy a közegészségügyi, járványvédelmi, állatvédelmi, köz- és vagyonbiztonsági szempontok figyelembe vétele mellett – biztosítsa az állatok megfelelő és biztonságos elhelyezését, valamint akadályozza meg az állatok szökését. Az állattartás feltételeinek kialakításakor az állattartó köteles betartani a tűzveszély megelőzésére vonatkozó előírásokat. A megkövetelt vagy mozgásukban egyéb módon a korlátozott állatok számára is biztosítani kell a zavartalan pihenés és a sérülésmentes mozgás lehetőségét. A szabadtartás esetén védeni kell az állatot a szélsőséges időjárástól, valamint az egészségükre ártalmas egyéb káros környezeti hatásoktól. Biztosítani kell részükre egy olyan területet vagy létesítményt, ahol menedéket találhatnak a szélsőséges időjárás esetén, illetve védelmet találnak természetes ellenségeiktől, pl. a ragadozó állatoktól.

⁶³⁴ Az állatok tartása során biztosítani kell részükre az adott állat fajának, fajtájának, korának, ivarának és a élettani állapotának megfelelő férőhelyet. Az állat férjen hozzá a pihenő-, etető-, itató- és trágyázó térhez. A feltételek kialakításakor figyelembe kell venni azt, hogy nem szabad oly módon korlátozni az állat mozgásszabadságát, hogy az az állatnak szükségtelen szenvedést vagy sérülést okozzon.

⁶³⁵ Az állatoknak adott takarmány és folyadék (jellemzően ivóvíz, de ez például a borjak esetében bizonyos élettani szakaszban lehet tej, vagy a sertések esetében egyes takarmányozási technológiák esetében vízzel hígított vagy a takarmányhoz kevert tejsavó) nem tartalmazhat semmilyen olyan anyagot, amely szenvedést vagy fájdalmat okozhat az állat számára. Az etető- és itató berendezést úgy kell kialakítani, összerakni, elhelyezni, üzemeltetni és karbantartani, hogy az állat mindenkor kielégítse élettani szükségleteit. A takarmány szétszóródását és az ivóvíz kiömlését vagy szennyeződését a lehető legkisebb mértékűre kell csökkenteni. Az összes állatnak legyen elegendő hozzáférési lehetősége a takarmányhoz és a vízhez, valamint az etető és itató berendezéseknek bármilyen időjárási viszonyok között megfelelően működniük kell.

⁶³⁶ Az állattartás során, pl. a zárt elhelyezés esetén meg kell szüntetni az épületek szerkezeti éles széléit és a kiálló részeket. A felhasznált anyagok az állatoknak nem okozhatnak kellemetlen érzést, sérülést. Az állatokkal érintkező felületeknek megfelelően tisztíthatóknak és fertőtleníthetőknak kell lenniük, ezek nem készülhetnek az állatok egészségére káros anyagokból. Az állatok elhelyezésekor és az épületek kialakításakor lehetővé kell tenni az állatok nehézség nélküli megfigyelését. Megfelelő (rögzített vagy hordozható) világító eszközt kell biztosítani ahhoz, hogy állatot bármely időpontban ellenőrizni lehessen. Az állattartás során használt műszaki berendezéseknek biztonságosnak kell lenniük, ezeket naponta legalább egyszer ellenőrizni kell. Az észlelt hibát haladéktalanul el kell hárítani. Az állattartás során használt technológia műszaki fejlesztése révén (tartalék áramforrás, egyéb kiegészítő megoldások, riasztó berendezés, érintésvédelem stb.) biztosítani kell azt, hogy a technológiai berendezések működése vagy meghibásodása ne okozzon semmiféle elkerülhető, tartós vagy súlyos szenvedést vagy károsodást az állatok számára.

⁶³⁷ A követelményeket az alábbi uniós szabályok tartalmazzák: A Tanács 1991. december 12-i 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről; A Tanács 91/629/EGK irányelve a borjak védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról, a módosítása, a 97/2/EK tanácsi irányelv és a 97/182/EK bizottsági határozat. A Tanács 91/630/EGK irányelve a sertések védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról, a módosítása, a 2001/88/EK tanácsi irányelv és a

A megfeleltetési kritériumok, eltérően az előbbi NVT-ben leírt támogatásoktól, tényleges beruházást igényelnek, és olyan jellegű feladatokat kérnek számon a termelőkön, melyeket a magyar állatvédelmi szabályozás csak az uniós csatlakozással együtt, a mezőgazdasági jogharmonizációs kötelezettségek bevezetésével határozott meg. A növénytermesztési megfeleltetésnél elég a megmunkálás jövőbeli technológiáját folyamatosan bevezetni, de az itt jellemzett kritériumok betartása komoly, előzetes befektetést igényel. Ehhez nyújt segítséget a lábjegyzetekben jellemzett 6 féle támogatás.

A környezetvédelmi alintézkedés esetében a támogatás szétosztásának alapja az állat egység (ÁE).

A maximális beruházási támogatási összeg egy 3 éves időszakban évi 25 000 € lehet. Az állatjóléti alintézkedések esetében a maximális beruházási támogatási összeg egy 3 éves időszakban évi 25.000 € lehet. A gazdálkodó csak egy maximum 3 éves időszakra kaphat beruházási támogatást. A megfelelő beruházási időszak 1-től 3 évig terjedhet a beruházás összetettségétől és az adott állattartó telep méretétől függően. Amennyiben szükséges az állatvédelmi alintézkedések kombinálása egyetlen épülettel vagy tevékenységgel kapcsolatban, akkor az összetevők standard költségeit össze kell adni.⁶³⁸

A támogatási kérelem beadásakor üzemelő állattartó teleppel rendelkező, Magyarországon bejegyzett természetes és jogi személyek lehetnek. A regisztráció az összes kedvezményezett azonosítása és az intézkedés végrehajtásának ellenőrzése (IIER – Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer) céljából szükséges. Ez nem tartalmaz semmilyen követelményt a nemzetiségre vagy magyarországi lakóhelyre vonatkozóan, csak az országban történt letelepülésre vonatkozóan van előírás. Az alapítás megvalósítható magyarországi elsődleges letelepüléssel (regisztrált iroda, központi üzleti adminisztráció vagy fő telephely) vagy másodlagos letelepüléssel (ügynökség, fiókiroda vagy leányvállalat). Bármely esetben ez nyitott az összes jogi és természetes személy számára, amely Magyarországon kíván letelepülni. A jogosultság feltételeit a következőkben lehet összefoglalni:

Környezetvédelmi alintézkedés:

- A kérelem beadásának időpontjában a nitrát-érzékeny területeken állattartást végző,
- Magyarországon regisztrált természetes és jogi személyek,

2001/93/EK bizottsági irányelv. A Tanács 88/166/EGK irányelve a ketrecekben tartott tojtyúkوك védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról; A Tanács 1999/74/EK irányelve a tojtyúkوك védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról; A Tanács 98/58/EK irányelve a mezőgazdasági haszon céljából tartott állatok védelméről; A Bizottság 2001/93/EK irányelve a sertések védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról.

⁶³⁸ Ha az összes megfelelő támogatás:25.000 € vagy kevesebb, akkor a beruházási időszak egy év lesz,ha 50.000 € vagy kevesebb, akkor a beruházási időszak két év lesz, ha 75.000 € vagy kevesebb, akkor a beruházási időszak három év lesz.

- akik olyan állattartó telepet működtetnek, amely legfeljebb a lábjegyzetben jelzett, maximális kapacitású.⁶³⁹
- Akik rendelkeznek a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Környezetvédelmi Hatósága által kiadott írásos igazolással.

Állattartó alintézkedések:

A kérelem beadásának időpontjában állattartást végző, Magyarországon regisztrált természetes és jogi személyek. Akik olyan állattartó telepet működtetnek, amely nem lépi túl a maximális kapacitás mértékét.⁶⁴⁰ Olyan gazdák, akik rendelkeznek az FVM felügyelete alatt álló, területileg illetékes megyei állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás szakértőjének írásos állásfoglalásával (a kért támogatáshoz szükséges beruházások indokoltságának igazolása). A kérelmek beadása és értékelése egész évben folyamatosan történik. A kérelmek elbírálása a beérkezési sorrend alapján történik. Ami nem a jobban alátámasztott igényeket tartalmazó pályázatoknak kedvez.

A magyar gyakorlattal sokszor ellentétes jogi szabályozást találunk néhány korábbi tagállam jogában

A külföldi példák e megfeleltetési kritériumok kapcsán a magyar támogatási jogcímtől eltérőek. Egyrészt a 2004 előtt csatlakozott tagállamokban az állattartó és környezetvédelmi előírások az élő jog részei a kilencvenes évek eleje óta, és a vidékfejlesztési programok meghirdetésekor, ezekre, mint meglévő előírásokra hivatkoztak, tehát ilyen jellegű támogatást nem kellett előírni. Másrészt az agrárfejlődés jellegzetességeiből kiindulva, az ottani termelési gyakorlat olyan több lábon álló mezőgazdasági üzemben gondolkodik, mely vegyesen folytat állattenyésztési és növénytermesztési tevékenységet. E tekintetben is mintapélda a francia szabályozás, ettől eltérő üzemszervezettel rendelkeznek az angolszász országok, illetve a spanyol agrárium, így ezen országok szabályozásának áttekintése indokolt.

Franciaországban a megfeleltetési kritériumok rendszere kettős. Egyrészt előírja a minimális növénytermesztési feltételek betartását, másrészt a támogatást csak akkor fizeti ki a termelő részére, ha a területen megfelelő létszámú, és felépítésű állattenyésztést is folytat. A megfeleltetési kritériumok földhasználati zónánként eltérőek. Franciaországban jelenleg 3 fő földhasználati zóna helyezkedik el, amelyen belül további kategóriákként különítik el a földértékelés egységeket. Észak-Franciaországban a gabona, a kapásnövények, és a gyepterületek termesztési paramétereit, Közép-Franciaországban a talaj morfológiai összetételét és biológiai felépítését, a mediterrán területeken pedig a talajréteg vastagságát, a vízmegtartó képességét, és a kitérítést veszik figyelembe a földek értékelésénél.⁶⁴¹ A megfeleltetési kritériumok legfőbb szempontjai tehát: északon a termék-előállítás

⁶³⁹ Marha: 160 ÁE és/vagy, Sertés: 200 ÁE és/vagy, Tojótúyú: 134 ÁE és/vagy, Broiler csirke: 140 ÁE és/vagy, Juh: 100 ÁE és/vagy Ló: 160 ÁE.

⁶⁴⁰ Lásd előző lábjegyzet.

⁶⁴¹ OLAJOS István: A francia pontozásos földértékelés In. Csák Csilla (szerk): *Agrárjog I. kötet* Bőber kiadó, Miskolc, 2004. 159-160. pp.

technológiája, a középső területeken a környezeti feltételek betartása, míg a mediterrán területeken a megfelelő öntözhetőség biztosítása.

Spanyolország, bár maga összetett, szövetségi állam, jogrendszerében leginkább az egységes irányítás elveit követi. A tagállamok széles autonómiával, saját önálló vidékfejlesztési tervvel rendelkeznek, azonban a megfeleltetési kritériumok rendszere országos.⁶⁴² A rendelet megadja a lehetőséget eltérő tagállami szabályozásra, azonban ezzel a tagállamok forrásmunkám lezárásáig nem éltek.⁶⁴³ A kritériumok sokrétűek, az állategészségügy nem szerepel kiemelt területként. A legfontosabb kritériumok közül a magyar támogatásnak megfelelő kritériumokat a főszövegben, a többit a lábjegyzetben jellemzem.

1. A talaj, mint alapvető mezőgazdasági erőforrás megőrzése és az erózió megakadályozása.⁶⁴⁴
2. Az energia használatának optimalizálása.⁶⁴⁵
3. A víz felhasználásának hatékonysága.⁶⁴⁶
4. A biodiverzitás megőrzése a betakarításkor és betakarítás után.⁶⁴⁷
5. A trágyázás ésszerűsítése:
 - Műtrágya: a nitrát irányelveknek megfelelően nem szükséges a nitrogén műtrágyák használatának felső korlátot szabni, kivéve azokat a területeket, ahol intenzív disznótartást folytatnak
 - Trágya: nem használható elöntött vagy havas földeken. Ahol a gazdaság a nitrát irányelvek szerinti sérülékeny területen fekszik, a megfelelő környezetvédelmi eljárások a kilúgozódás (zárt trágyadomb) megelőzése érdekében, illetve a terméktárolás, mennyiség és szétosztás függvényében határozhatók meg.
6. A növényvédő szerek használatának ésszerűsítése.⁶⁴⁸

⁶⁴² Real Decreto 3482/2000

⁶⁴³ A vidékfejlesztési program (VFP) és "kedvezőtlen adottságú területek" (LFA) összevontja, Spanyolország In. <http://www.foek.hu/nakp/hatter/spanyol/spanyol.htm> 2005. 03.12.

⁶⁴⁴ "A hagyományos szántás tilalma, a teraszos művelés előnyére". Egy olyan országban, mint Spanyolország, ahol a talaj erózió az egyik legnagyobb mezőgazdasági-környezeti probléma, ez a jó gazdálkodási gyakorlat kötelező érvényű bármely területen, melyre kiegyenlítő támogatást igényelnek.

⁶⁴⁵ Mezőgazdasági gépeket a jelenlegi szabályozásnak megfelelően be kell vizsgálni, hogy az utakon és munka közben biztonságosak legyenek, továbbá energiatakarékosak legyenek.

⁶⁴⁶ Kötelező a vízfelhasználási rendeletek betartása, melyeket a Vízügyi Szövetségek hoznak. A megfelelő hatóság által kiállított tanúsítvány szükséges. Az öntöző rendszereket karban kell tartani, a vízszivárgás megakadályozására.

⁶⁴⁷ Védett fajok nehezen megtalálható fészkeinek védelme jó gyakorlatnak számít bármely támogatásra pályázó részéről. A betakarítás tevékenységei által okozott károk megelőzésére minden esetben lépéseket kell tenni. Tarlók vagy legelők égetése szigorúan tilos. Tűzveszélyes területeket - akár mert olyan terület mellett fekszenek, ahol magas a tűz keletkezésének valószínűsége (pl. forgalmas utak, vasút, stb.), akár mert gyúlékony betakarítási maradványok vannak rajtuk - továbbá kiemelt látvány-értékű területeket legalább 3 méter széles földsávval izolálni kell.

⁶⁴⁸ Rovarirtó és növényvédő szerek használatakor – a rendeletek által megszabott keretek között – a gyártó utasításainak megfelelően kell eljárni, mindig engedélyezett terméket használva, és a maradékokat eltávolítva

7. A mezőgazdasági eredetű szennyezés csökkentése.⁶⁴⁹

8. Egyéb lépések:

- Utolsó termelt termény: a termelést nem szabad elhanyagolni, ha gazdasági hasznossága kimerült. Minden esetben rovaroktól, kártevőktől, betegségektől mentesen kell tartani.

- Állategészség: azon gazdaságok, melyek nem követik a kötelező hivatalos egészségügyi akciókat, nem jogosultak támogatásra. Jóvátételt kapó gazdaságoknak be kell tartani a tiltott élelmiszerek és anabolikus szteroidok használatának tilalmára vonatkozó rendelkezéseket.

- Jóságterhelés: takarmány területeken a jóságterhelés nem haladhatja meg a következő határokat:

- 600 mm/év maximum csapadékmennyiségű területeken 1 számosállat hektáronként.

- 600 és 800 mm/év közötti csapadék mennyiségű területeken 1,5 számosállat hektáronként.

- Legalább 800 mm/év csapadékmennyiségű területeken 2 számosállat hektáronként.

9. Minimális környezetvédelmi szabályok:

- A jó gazdálkodás fenti feltételeinek betartásán túl a támogatottnak a következő rendeletek környezetvédelmi utasításait be kell tartania:

- 4/1989 tv., március 27. a természet megőrzéséről.

- 1997/1995 rendelet, december 7. a biodiverzitásról.

- 261/1996 rendelet, február 16. a nitrát szennyezésről.

- 10/1998 tv., április 2. maradványokról, üledékekről.

A kritériumok felépítéséből megállapítható, hogy az elvárások a jó mezőgazdasági gyakorlat tekintetében a magyarhoz hasonlóan összetettek, azonban az állattenyésztés, és állatjólét nem kap kiemelt szerepet a kritériumok között. A környezetvédelmi jellegű követelmények sem terjeszkednek túl az agrár-környezetvédelem, és a természetvédelem keretein.

Az angolszász országok közül Skócia gyakorlatát választottam ki. Skóciában a gazdákat a megfelelő támogatásokhoz való hozzájutáshoz a kifizető ügynökségek által rendszeresített értelmezések segítik, hasonlóan a magyar MVH gyakorlatához. Ezen útmutatóban találtam meg a külterjes legeltetésre vonatkozó megfeleltetési kritériumokat, melyek sok tekintetben hasonlóak a magyar szabályokhoz. Azonban e kritériumok átmenetet képeznek a tájgazdálkodás és a magyar belterjes állattenyésztés között, így a szigetországra jellemző, sajátos kirtériumrendszert alkotnak, melyek a következők.

a megfelelő alkalmazás után. Az üvegek, tárolóedények és a hulladékok kezelésére az érintett hatóságok rendeleteit be kell tartani

⁶⁴⁹ Olyan nyesedékek eltávolítása, melyeket kártevők és betegségek szempontjából nem célszerű a földön hagyni. Fás kultúrák, mint pl. szőlő, olajfa, gyümölcsfák nyesedékeit megfelelően kell kezelni. A használt műanyagokat és más maradványokat a földről el kell távolítani, és megfelelően kell kezelni.

1, Biztosítania kell, hogy állatait úgy tartja, hogy elkerülje a túl- vagy alullegeltetést.⁶⁵⁰

Az állatállomány nagy sűrűsége gyakran okozza a föld felszaggatását, rendszerint a kiegészítő táplálás⁶⁵¹ eredményeképp, nyilvánvaló kárt okozva a növényzetnek.⁶⁵² Ha a legeltetésre meghatározott területeket használnak, gyakran előnyösebb az etetési helyszíneket felváltva használni, de ha szénát adnak az állatoknak, érdemes lehet egy területet feláldozni, mivel a felváltott használatú területek révén a behozott fűmagvak nagy területen szóródhatnak, a természetes fűfélék kárára.⁶⁵³

2. A térelválasztó tájelemek eltávolításának tilalma.

Rakott kő vagy kockakő árkok vagy falak, kordonok és élő sövények fontos elemei a tájnak, és értékes lakóhelyei növények és állatok széles körének. Ilyen jellegzetességek eltávolítása vagy megtisztítása csak a környezetvédelmi hatóság előzetes engedélyével lehetséges.⁶⁵⁴

3. Az élő sövények nyírásának tilalma az év első felében.

Az élő sövények nyírása március 1. és július 31. között károsíthatja az élőhelyek megőrzésének érdekeit. Nem engedélyezett az élő sövények nyírása ezen időszakban.⁶⁵⁵

4. A kiemelt tudományos jelentőségű helyek védelme.

Bármely olyan tervezett tevékenységről, amely feltehetően károsít valamely kiemelt tudományos jelentőségű helyet, szükséges a Skót Természeti Örökség Hivatalát értesítenie.⁶⁵⁶

⁶⁵⁰ A legeltetésben érintett földrészeket Skóciában a következők lehetnek: a elhanyagolt legelők (rough grazings), a felnyitatlan füves területek (unimproved grassland), a visszaeső javított füves területen (reverted improved grassland), a partvidéki és dűnös füves területek (machair and dune grassland), a lápok (wetlands) és az őshonos, a részben vagy egészben telepített erdőségek.

⁶⁵¹ Helytelen kiegészítő táplálásról beszélünk akkor, ha (a szokatlan időjárási körülmények miatt az állatállomány fenntartásához szükséges táplálást nem beleértve) az állatoknak olyan módon adnak kiegészítő táplálékot, hogy az a növényzet kárára válik a földnek az állatok általi letaposása vagy felszaggatása, vagy járművek általi túlzott bemaródása által. Felhívjuk figyelmét, hogy amennyiben arra hivatkozik, hogy az időjárás a szokásostól eltérő volt, képesnek kell lennie kimutatni, hogy a szokásos etetési gyakorlata nem volt elégséges az állatai fenntartására.

⁶⁵² A túllegeltetés meghatározása: „a föld olyan nagy számú állat általi legeltetése, amely jelentős mértékben hátrányosan hat azon a földterületen a növényzet növekedésére, minőségére, vagy fajösszetételére (nem beleértve a szokásosan teljesen lelegelt növényzetet)”.

⁶⁵³ Az alullegeltetés vagy alul-használat meghatározása: „olyan mértékű legeltetés, aminek során kimutatható, hogy az éves termés (növekmény) nincs teljesen felhasználva, vagy bozótos vagy durva növényzet terjed el, és ezen változások hátrányosak a hely környezeti érdekeire nézve”.

⁶⁵⁴ A jó mezőgazdasági gyakorlat útmutatásai In: *Kedvezőtlen adottságú területek támogatási modellje (LFASS 2003) magyarázó jegyzetek* Skót Végrehajtó Szervezet Környezet és a vidék ügyeivel foglalkozó osztály Mezőgazdasági csoport 32-36.pp In: <http://www.foek.hu/nakp/hatter/skot/skot.htm>

⁶⁵⁵ loc. cit. 33 p.

⁶⁵⁶ loc. cit

5. Ha új siló vagy zagytároló építésbe kezd, értesítenie kell a Skót Környezetvédelmi Ügynökséget az építés megkezdése előtt.⁶⁵⁷
6. A környezetvédelmi hatóság előzetes engedélyére van szüksége birkafürösztő megszüntetéséhez.⁶⁵⁸
7. Fák kivágásához előzetes kivágási engedélyt vagy valamely Erdészeti Bizottság támogatási modell alá eső jóváhagyást meg kell szerezni.⁶⁵⁹

A skót rendszer vizsgálatából megállapítható, hogy a szabályozás kevésbé normacentrikus, elvont, inkább gyakorlatorientált. Ez azt jelenti, hogy a szabályozást itt a tényleges felhasználó igényeihez igazították. Közvetlenül tartalmaz gazdálkodási, természetvédelmi, és környezetvédelmi korlátokat, ahol a jogalkalmazó megtalálja az eljárásban részt vevő szerveket és a hatásköröket. A normák elemzése kapcsán kivliáglik a kultúrtáj használatának jellegzetes védelme, amelyből a vidékfejlesztés egyik alapvető elvének, a jogban megvalósuló megnyilvánulásának látszik.

A megfeleltetési kritériumnak való megfelelés az unió országiban többsiké lehet: egyrészt irányulhat kifejezetten a táj elemeinek, összetevőinek fenntartására, és az ennek megfelelni tudó termelő részesíthető termelési támogatásban (lásd a skót példát). A másik lehetséges megoldás: az egész termelést, mint egységet kezelve érvényesíteni a közös környezetpolitika meghatározó szempontjait, amelyen belül az ország sajátos természeti lehetőségeit csak néhány kritérium, mint az öntözhetőség kihangsúlyozásában lehet lemérni. (a spanyol példa). A centralizált megfeleltetési kritériumok földhasználati alapú lebontását megfelelően szemlélteti a különböző földértékelési rendszerenként eltérő elvárható megfeleltetések francia rendszere.

A magyar rendszer állattenyésztésre való leszűkítése, az állattóléti normák viszonylag új jellege miatt, és a szükséges átalakítások tökeigényes volta miatt érthető, mégis diszkriminatív jellege van egy átfogó gazdasági szerkezetátalakítási program meghirdetése nélkül, amely az NVT hatályos változatából kimaradt.

10.3. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal valamint a kifizető hatóságok szerepe a vidékfejlesztési támogatások elosztásában

A magyar vidékfejlesztési programok szervezeti felépítését a regionális politika kialakulásakor létrejött sajátosságok jellemzik. A program egészének felépítéséért, végrehajtásáért, az egyes részek működéséért az Irányító Hatóság felelős. Az Irányító Hatóság mind az AVOP, mind az NVT esetében a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium integrációs főcsoportfőnöksége. A két program közötti jelentős különbség, hogy az AVOP esetében ez sok feladatkörben alá van rendelve az NFT központi irányító hatóságának, míg az NVT esetében, azt mint önálló tervet irányítja e testület.

⁶⁵⁷ loc. cit. 34. p.

⁶⁵⁸ loc. cit. 35. p.

⁶⁵⁹ loc. cit

A konkrét döntések és az ellenőrzés azonban túl nagy feladat lenne ezen apparátus számára, ezért mint közreműködő szervezetet veszik igénybe az e tekintetben is feladatokat ellátó Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt, melynek felépítésével a későbbiekben részletesebben foglalkozom.

A szervezetrendszer, valamint a támogatási programok tekintetében a regionális politika által kialakított intézményrendszer lényeges eleme a folyamatos visszajelzés. E visszajelzés többek között arra szolgál, hogy jelezze az egyes támogatási jogcímek és az egész operatív program vagy vidékfejlesztési terv hatékonyságát, és visszajelzést adjon arról, mennyire képes céljait elérni e rendszer. E folyamatos tevékenységet a Monitoring Bizottságok végzik. A bizottságba tagokat delegálnak: az Irányító Hatóság, a Közreműködő szervezet, a programban érdekelt társadalmi partnerek, egyesületek, valamint a később kifejtett feladatokkal rendelkező Kifizető Hatóság is. A Monitoring Bizottságnak a folyamatok figyelemmel kísérésén túl döntési hatásköre is van, beavatkozhat rosszul működő intézkedések végrehajtásuk folyamatába, és az eredményességre tekintettel módosíthatja is e programokat.

A magyar vidékfejlesztési programok (NVT NFT-AVOP) összhangját, jogi és pénzügyi előírásokkal való megfelelését vizsgálja a független szakértőkből álló értékelést végző csoport. A vidékfejlesztési alaprendeletnél említett 3 értékelés közül az ex-ante értékelést a programok uniós elfogadása előtt végezték el, mely alapján többször módosult mind az AVOP mind az NVT szövege.

A közbenső értékelés a 3 éves működési időtartam miatt kimarad e rendszerből, és csak az utólagos értékelés lát majd napvilágot. Erre azonban a rendszer lezárása után, és a Bizottság által kirendelt szakértők útján kerül majd sor.

A pénzügyi ellenőrzés, mely a rendszer utolsó fázisában lép be a kifizetéseket foganatosítja, ellenőrzi a felhasználás és a pénzügyi elszámolás jogszerűségét. A Kifizető Hatóság feladatait e rendszerben a Pénzügyminisztérium látja el. A pénzügyi akkreditáció magyar részét az Állami Számvevőszék végzi.

A szervezetrendszer eme rövid áttekintése után bővebben a Közreműködő Szervezet, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal felépítésével foglalkozom. E rendszerelem azért került kiemelésre, mert Európában egyedülálló módon minden agrártámogatással kapcsolatos kérdést e szerv intéz.

A vizsgálat során arra a kérdésre keresem a választ, *hogyan különíti el a hivatal szervezeti felépítésében a vidékfejlesztést a mezőgazdaság piaci ágától*, és mennyire ésszerű a felépítése.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt mint támogatási csúcsszervet 2003. júniusában alapították a SAPARD Hivatal, és az Agrárintervenciós Központ jogutódjaként.⁶⁶⁰

Feladatai között először e két jogelőd szerv feladatai szerepeltek, majd a Nemzeti Fejlesztési Terv, valamint a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv megalkotása után fokozatosan alakították ki a vidékfejlesztéssel foglalkozó főosztályt, és telepítették a hivatal ellenőrzési rendszerébe e feladatok belső ellenőrzését. A torlódó feladatok

⁶⁶⁰ Lásd: 81/2003 (VI.7) Korm. rendelet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal létrehozásáról.

megoldásával fokozatosan átvették a jogelőd hivatalok állományát, majd belső pályázatokkal, néhány fővel fejlesztették is az állományt.

Az MVH egyszerre oldja meg a hagyományos mezőgazdasági támogatások leosztását, valamint a vidékfejlesztéssel összefüggő és zömében strukturális támogatásokkal kapcsolatos döntési koordinációs, monitoring és adminisztrációs feladatokat. Feladata többfunkciós jellegére jellemző, hogy a pénzügyi fedezet biztosítása és az ellenőrzés tekintetében több szervvel összehangolt tevékenységet folytat.

A Közös Agrárpolitika változásainak megfelelően 2003-tól kezdve beszélhetünk piaci közvetett, közvetlen és vidékfejlesztési támogatásokról. A piaci támogatások az egyes termékekhez kötődő, csökkentett mértékű intervenciós felvásárlásokból, és az egyre csökkenő mértékű exporttámogatásokból állnak, melyekhez Magyarországon hagyományosan kötődik az agrárpiacon rendtartás több fokozatú intézményrendszere.⁶⁶¹ A magyar intézményrendszer ezen elemeivel, mivel nem tartoznak vidékfejlesztés elemeihez, e dolgozat kereteiben nem foglalkozom, azonban a magyar rendszer sajátosságaként megemlíthető, hogy az agrárpiacon rendtartás keretei között nem alakult ki termékenként elkülönített intézményrendszer. Ezt az Agrárintervenciós Központ intézte a tárcaközi bizottsággal, mint koordinatív szervvel együtt a piaci folyamatokat úgy, hogy a felmerült intervenciós problémák mindig „bombaként hatottak”, melyeket az illetékes miniszter a politikai fegyvertár elemeként személyesen hatástalanított.

A magyar központosított hivataltól eltérően az *Egyesült Királyságban* 7 kifizető ügynökség működik.⁶⁶² A Mezőgazdasági Intervenciós Hivatal⁶⁶³ felelős az export visszatérítésért, a magán- és közraktározásért és egyéb intézkedésekért. Az Erdészeti Bizottság⁶⁶⁴ a kísérő intézkedések közül az erdősítésért felel. A Mezőgazdasági, Halászati és Élelmiszerügyi Minisztérium az *IIER-rel* és az *angliai kísérő intézkedésekkel* foglalkozik. Ehhez az ügynökséghez hasonlóan a 3 másik Egyesült Királysághoz tartozó állam – Észak-Írország, Skócia és Wales – is rendelkezik a fent említett feladatokat ellátó kifizető ügynökséggel. Ezek a britt mezőgazdasági minisztérium Észak-Írországi Mezőgazdasági Osztálya,⁶⁶⁵ a Skóciai Hivatal Mezőgazdasági, Környezetügyi és Halászati Osztálya és a Wales-i Hivatal. Walesben ezen kívül egy külön ügynökség – Wales-i Vidéki Tanács⁶⁶⁶ foglalkozik az intézkedésekhez kapcsolódó kísérő intézkedésekkel.⁶⁶⁷

A feladatmegosztás tehát inkább követi a regionális területi beosztást, mint a tényleges vidékfejlesztési feladatok megosztását. Ebben az országban, mint régi tagállamban elérték azt, amit Magyarország a SAPARD akkreditációja kapcsán szeretett

⁶⁶¹ Az intézményrendszer közösségi, miniszteri, bizottsági, közigazgatási és önszerveződési szintekre tagolható E szinteket lásd : OLAJOS-SZILÁGYI (szerk): *Agrárjogi alapfogalmak II.* Egyetemi Kiadó Miskolc, 2004. 29. p. Az egyes szintek leírását lásd: SZILÁGYI János Ede: A piacszabályozás intézményi rendszere In. CSÁK Csilla (szerk): *Agrárjog II. kötet* Novotni Kiadó 2005. 227-234. pp.

⁶⁶² Ismertető az angol kifizető ügynökségeskről és társintézményeiről In: <http://www.aik.hu/> 2004.06.29

⁶⁶³ Intervention Board Executive.

⁶⁶⁴ Forestry Commission.

⁶⁶⁵ Dept. Of Agriculture for Noorthern Ireland.

⁶⁶⁶ Countryside Council for Wales.

⁶⁶⁷ Ismertető az angol kifizető ügynökségeskről és társintézményeiről..op. cit.

volna elérni. Nagy-Britanniában minden kifizető ügynökség a Mezőgazdasági, Halászati, Élelmiszerügyi miniszter és az államtitkárok felügyelete alá tartozik. A vidékfejlesztési feladatok kiegészítő támogatásokhoz kapcsolódó része a minisztérium szervezetébe integrálódik, míg az orientációs feladatokra külön vidékfejlesztési programot (CSS) hoztak létre, amely a program működéséig rendelkezik elkülönített szervezetrendszerrel.

A britt modelltől eltérően a francia szervezetben szintén kialakultak a termékspecifikus kifizető ügynökségek, azonban országosan intézményesül *az ügynökségeket összefogó elszámolással foglalkozó szervezet, az ACOFA*, melynek a felügyelete szintén nem a számvevőszék, hanem *külön Számlaigazoló Bizottság* feladata. Az intézményrendszer elemei közül *a kifizető ügynökségek, az ACOFA, és a CNFSA* érdemelnek kiemeltebb figyelmet.

Franciaországban 12 kifizető ügynökség működik. A Mezőgazdasági Vállalkozások Struktúrafejlesztésének Nemzeti Központján,⁶⁶⁸ valamint az Eredetvizsgálatért felelős ügynökségeken⁶⁶⁹ kívül a többi kifizető ügynökség különböző termékcsoportok szabályozásával foglalkozik.⁶⁷⁰

Az ACOFA *Központi Agrárintervenció Ügynökség* tulajdonképpen a 10 Intervenció Hivatal koordináló, végrehajtó kormányzati szervként működik. Elvégzi az EMOGA-ból befolyt támogatások kezelését, valamint az év végi számlaelszámolást. Felelős továbbá az összes ügynökség költségvetésének kezeléséért, Brüsszel felé a havi és az éves beszámolók elkészítéséért, a kifizetések helyességének ellenőrzéséért.

Az ACOFA felel a közösségi jogszabályok betartatásáért is. Összekötő kapocsként működik a kifizető ügynökségek és a Számvevőszék között. Az ügynökséget a Végrehajtó Tanács elnöke irányítja. A Végrehajtó Tanács az elnökön kívül az igazgatósági vezetőség alatt álló Menedzsmentből és a Pénzügyi Ellenőrzésből áll. A Végrehajtó Tanács munkáját a kincstári hivatalnoki vezetés alatt álló Minisztériumok Közötti Ellenőrzési Koordináló Bizottság látja el, mely monitoring tevékenységet végez, azaz az ellenőrzéseket kontrollálja. Ez a bizottság dolgozza ki a kifizető ügynökségek által alkalmazott ellenőrzési módszereket és koordinálja az ellenőrzéseket.

A Végrehajtó Tanács munkáját a PR- tevékenységért felelős részleg támasztja alá. Az ACOFA hat további szervezeti egységből áll. Ezek az EU- kapcsolatok, az Ellenőrzés, az Ügynökségek Közötti Kapcsolatok, az Általános Adminisztráció, az Informatika és a Kifizetések Részlege. Az ACOFA évente mintegy 60 milliárd francia frank segélyt fizet ki a gazdálkodóknak és az élelmiszer-feldolgozó cégeknek.

⁶⁶⁸ CNASEA = Centre National pour l'Aménagement des structures des Exploitations Agricoles.

⁶⁶⁹ Institut National des Appellations d'Origine = INAO

⁶⁷⁰ OFIMER-halászat; FIRS-cukor; ODEADOM-banán; OFIVAL-állati eredetű termékek; ONIC-gabonafélék; ONIFLOR-zöldség, gyümölcs, kertészeti termékek; ONILAIT-tej-és tejtermékek; ONIVIN-borpiaci termékek; ONIOL-olaj-, fehérje- és textilműanyagok; ONIPPAM- parfüm, aroma- és gyógynövények.

A Mezőgazdaság Vállalkozások Struktúrafejlesztésének Nemzeti Központja (CNASEA) főbb tevékenysége közé tartozik a vállalkozások irányítása, a vidék- és régiófejlesztés, valamint a foglalkoztatás és a tréningek. Kétféle eszközt alkalmaznak.

Egyfelől a *gazdálkodások szerkezetátalakításánál* nyújtanak segítséget (átképzés, szakmai tréningek, korai nyugdíjazás, fiatal gazdálkodók tevékenysége elkezdésének támogatása), másfelől pedig a *gazdálkodások életképességének fenntartását hivatottak javítani* modernizációval és a speciális gazdálkodási módszerek (pl. környezetgazdálkodás) alkalmazását segélyező közvetlen támogatásokkal.

Az ún. Kuratórium elnöki irányítás alatt áll, 10 adminisztrációs képviselő, valamint 10 szakmabeli képviselő alkotja. Ez a testület szavazza meg a költségvetést, a legfontosabb döntéseket, készíti el a mezőgazdasági miniszternek és a CNASEA irányításáért felelős igazgatónak az előterjesztéseket.

Közvetlenül az ügynökséget vezető igazgató felügyelete alá tartozik az általános ellenőrzés, a belső ellenőrzés, a tanulmányi részleg és a nemzetközi kapcsolatok.

A szervezet 5 további központi egységre tagolódik. Az Általános Titkársághoz tartozik a humánpolitika, a PR, a költségvetés és ellenőrzés, a képzés, a logisztika és a delegált feladatok.

A Foglalkoztatási és Képzési Részleg a továbbképzésekért felelős. A Farm Modernizációs és Vidékfejlesztési Egységhez tartozik az agrárközgazdaság, a vidékfejlesztés és a jogi részleg. Az Informatikai egység a fejlesztési, a termelési, a támogatási technika, valamint az adminisztrációs és pénzügyi egységből áll. A Gazdasági Részleget elszámolási, kifizetési és behajtási egységek alkotják.

A CNASEA-nak 18 területi hivatala van, amely a támogatások odaítéléséről hoz döntést.

Továbbá a CNASEA a gazdálkodókkal közvetlen kapcsolatban álló (kérelmek befogadása) 85 ADASEA szervezettel kötött együttműködési szerződést.

E szervezet delegált feladataival hasonlít leginkább a magyar MVH szervezetéhez. Az ADASEA-kat gazdálkodó szervezetek képviselői alkotják. Mindegyik ADASEA élén a tagjai által megválasztott elnök, valamint a CNASEA által kinevezett menedzser áll. Az ADASEA közvetlenül a gazdálkodóknak nyújt különböző jellegű szolgáltatásokat, pl. információadás, technikai segítség, kutatások.⁶⁷¹

A francia rendszer jól átgondolt, és központilag jól koordinált intézményrendszer, ahol irányt mutatva a Közös Agrárpolitika fejlődésének, kialakult az agrár-strukturápolitika irányításának nemzeti intézménye (a CNASEA), mely a Közös Agrárpolitika irányváltásának hatására jól integrálta magába a vidékfejlesztési jellegű programokat. Az intézményrendszer, mely a magánjogi elemek célszerű integrálásával már a '60-as évek elejétől új lendületet adott az agrárjognak,⁶⁷² képes volt a vidékfejlesztés kiegészítő támogatásainak integrálására, és valószínű, hogy 2007 után ez a szervezet lesz az önálló alapról finanszírozott francia vidékfejlesztés csúcshintézménye, mely teljesen elválik mind a regionális politika egyéb szervezeteitől, mind a franciában 10 kifizető ügynökségével a mai napig meghatározó piacpolitikai intézményektől.

⁶⁷¹ Ismertető a francia kifizető ügynökségekről és társintézményeiről In: <http://www.aik.hu/> 2004.06.29

⁶⁷² Lásd : SÜVEGES Márta: Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai in: *Agrárátalakulás Magyarországon a '90-es években* I. kötet Szerk: Hamar Anna Szolnok 1999 25-112.pp.

A külföldi kitekintések után a magyar MVH felépítésének indokoltságát vizsgálom, a vidékfejlesztéssel foglalkozó osztályok felépítésének célszerűségével foglalkozom.

Az a hivatali szervezet, melyet e dolgozat vidékfejlesztési támogatásokhoz kötődőnek tekint, a hivatal felépítésében két, egymástól lényegesen elváló Igazgatóság feladatokhoz kapcsolódik.

A *Közvetlen Támogatások Igazgatóságának* feladatkörébe sorolták a növényi és állati termékek után járó közvetlen támogatások mellett a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv szerkezetátalakítási támogatásainak⁶⁷³ és az NVT területalapú támogatásainak kezelését is. Az NVT-vel foglalkozó osztály feladata az NVT eljárásrendjét, pályázati dokumentumait, szakmai követelményeit és jelentési kötelezettségeit elkészíteni.

Ezzel szemben a strukturális vidékfejlesztési támogatások, és a megmaradt SAPARD támogatások ügyeinek irányítása a *Vidékfejlesztési Támogatások Igazgatóságának* a feladatköre. Az igazgatóságon belül külön osztály foglalkozik az AVOP-on belüli élelmiszeripari és halászati pályázatok érkeztetésével, kezelésével, a pályázatok ellenőrzésével, befogadásával, pontozásával, valamint a helyszíni ellenőrzések végzésével. Hasonló jellegű feladatokat végez a LEADER+ intézkedés kapcsán a LEADER osztály, mely azonban a LEADER eltérő struktúrájából adódóan nem közvetlenül ellenőriz, csak a helyi akciócsoportokból beérkezett pályázatokat koordinálja, és készíti elő a Döntés Előkészítő Bizottságnak, majd az Irányító Hatóság vezetőjének döntését közli az érdekeltekkel. E feladatot a többi AVOP pályázat kapcsán a Döntés-előkészítő Osztály látja el. A Vidékfejlesztési Koordinációs és Monitoring Osztály az AVOP kivételével összegzi a kirendeltségek által elvégzett monitoring eredményét, működteti az EMIR rendszert,⁶⁷⁴ valamint javaslatot tesz az AVOP pályázati felhívások szövegeinek, valamint az AVOP és a SAPARD működési kézikönyvének módosítására.⁶⁷⁵

A Hivatal szervezeti felépítéséről elmondható, hogy leginkább *pénzügyi keretek határozzák meg e szervezeti rendszert*. Jelenleg ugyanis a vidékfejlesztés az EMOGA Garancia és Orientációs alapjaiból együttesen finanszírozott, így a strukturális alaphoz számító, külön eljárási renddel, és szervezetrendszerrel rendelkező orientációs szekcióból támogatott AVOP támogatások külön kezelése indokolható.

Más a helyzet az NVT felépítésével foglalkozó osztállyal, mely az NVT támogatási jogcímait, függetlenül annak kihatásaitól, leegyszerűsítve *közvetlen támogatásként* kezeli.

Ez az elhatárolás már csak azért sem tartható, mert a közvetlen támogatások legnagyobb részét kitevő, területi alapon nyújtott támogatásokkal a Növényi Termékek Közvetlen Támogatási Osztálya foglalkozik. A területi alapú, és az állatalapú támogatások kifizetésénél (a Magyarországon jelenleg működő SAPS- egyszerűsített kifizetési rendszer) azonban *nem csak a kultúrák, hanem a meglévő, rendelethez*

⁶⁷³ Lásd: a támogatási formák részleteit az NVT-ről szóló alfejezetben.

⁶⁷⁴ Az EMIR rendszerről lásd a támogatási eljárás pályázatok befogadásáról szóló részét.

⁶⁷⁵ A feladatok leírását lásd bővebben: MVH Szervezeti és Működési Szabályzata 2005. áprilisi állapot 20-21. és 27-29.p. In: <http://www.mvh.gov.hu/szmsz2005.04.pdf>

nevesített megfeleltetési kritériumok megléte is meghatározó. Ezért nem indokolt e kifizetések két külön osztályba sorolása.

A kritériumok betartásának ellenőrzése, mely a támogatási eljárásban is üggyöntő elem lehet, az NVT területi alapú támogatásainál a leglényegesebb. *Itt az alapkritériumok mellett a termelésre meghatározott plusz kritériumok betartását eltérő művelési módokként vállalja a termelő.* A többletkritériumok itt azonban nem terjedhetnek ki az ország teljes területére, csak a kijelölt, megfelelő környezeti érzékenységgű és vidéki tájegységekre.

A közvetlen támogatások tekintetében tehát a területi alapú növényi termékek osztályához tartozó támogatásokat vagy a közvetlen támogatási kritériumok ellenőrzésekor lenne célszerű *egy osztály ügykörébe iktatni*, mely miután az általános jellegű kritériumokat ellenőrizte, ugyanazon *helyszíni ellenőrzés keretében a különleges megfeleltetési kritériumokat is ellenőrizni tudja.*

Más logika alapján viszont célszerű lenne az NVT Területalapú Támogatások Osztályát a közvetlen támogatások köréből kiemelve, a területet *a Vidékfejlesztési Támogatások Igazgatósága körébe helyezni.* A feladatok felépítését tekintve, az NVT Területalapú Támogatások Osztályának feladata szinten azonos az Élelmiszeripari és Pályázatkezelési Osztály feladataival. Az eltérő eljárási rend pedig, a LEADER Osztály kialakításánál sem volt akadály a szervezet felépítésében.

A másik, az NVT-hez kapcsolódó osztály, a Szervezetátalakítási Támogatások Osztálya. Ezen osztály még nevében sem, feladatkörében sem kapcsolható a közvetlen támogatásokhoz. A feladat, melyre a szervezetátalakítás alapul, *a működőképes mezőgazdasági szervezet kialakítását célozza.* E feladatok az uniós rendelkezések szerint *is jellegzetesen vidékfejlesztési támogatások, melyeknek csak a vidéki területeken működő, és az életképességért küzdő, alapvetően értékesítési nehézségekkel rendelkező kis- és középvüzetek a címzettjei, amelyek átalakulva lesznek képesek az AVOP pályázatok beadására.* A szervezetátalakításhoz kötődő struktúra annál inkább vidékfejlesztési jellegű támogatás, mert az ilyen jellegű üzemek, e támogatások címzettjei, nehezen férnek bele a hatékony agrárgazdaság szerkezetébe. Nem képesek megfelelni az IIER adatszolgáltatási kötelezettségének, és nem képesek az államtól függetlenül, a termékekre alapozott támogatásokból fenntartani magukat. Ezért célszerű az ilyen jellegű támogatásokat, melyek *fő célja e működésképtelen szerkezeti egységek átalakítása, a vidékfejlesztési támogatások közé sorolni.*

Ezt a gondolkodást nagymértékben alátámasztja az a kutatás, melyet a Közép-és Kelet Európai Intézet kutatói végeztek, és hoztak nyilvánosságra. E tanulmánykötet összegzéséből kiderül, hogy Magyarországon *kettős birtokszerkezet* a jellemző. A vidéki területek, melyet többszörösen hátrányos helyzetbe kerültek, foglalják magukban a félig önálló farmok nagy többségét. E farmok számára két út van: *vagy területüket, és gazdaságukat fejlesztve, modernizálva kis munkaerő igényű nagyüzemekké alakulnak át,* vagy a környezetbarát és biotermékek gyártásával, egy magasabb megfeleltetési kritériumnak eleget téve, *szintén életképes, az adott terület fejlesztési stratégiájához alkalmazkodó kisüzemként* tudnak az elmaradott terület problémáinak megoldásában részt venni.⁶⁷⁶

⁶⁷⁶ WEINGARTEN P. : Summary of findings In: *The future of Rural Areas in an enlarged EU* Berlin, 2004 IAMO 171-178. pp.

A hivatali struktúra átrendezésével ezen osztály monitoringja közvetlenül megvalósulhat, ha eredményeit a *Vidékfejlesztési Koordinációs és Monitoring Osztály* tudná értékelni. Így ezen osztály áthelyezése is indokoltá válhat a Vidékfejlesztési Támogatások Igazgatósága alá.

A britt és francia példák, melyek ellentétes irányban hatnak e területen, egy szempontból egységesek: nem indokolják a vidékfejlesztési jellegű támogatások egy rendszerben kezelését az agrártámogatások irányításával, tehát az MVH-hoz hasonló támogatási csúcsszerv meglétét.

A kiegészítő intézkedések az erdősítést kivéve a történelmileg kis apparátussal dolgozó britt rendszerben is elkülönül a közvetlen kifizetését termelési kiesést pótló rendszereitől, míg a strukturális jellegű programokra nincs kiépített hatósági rendszer, hanem a program költségeiből finanszírozzák a működtető hatóságok kiadásait, melyet a program megszűntével, mint szükségtelent, leépítenek.

A francia rendszert elkülönített, kiépített apparátus jellemzi. Itt a kialakult struktúrapolitikai szervezetrendszer olvasztotta magába egységesen a bevezetéshez és alkalmazáshoz szükséges változtatásokkal együtt a vidékfejlesztés szempontjait és intézkedéseit. Az ilyen nagyságú, több száz alkalmazottat foglalkoztató központi szerv felállítása Magyarországon még nem időszerű. A két terület területi szétválasztása azonban követendő tanulságként vonható le a rendszer elemzéséből.

10.4 A fejezet eredményeinek összefoglalása

A jelenleg hatályos magyar rendszer megalkotásakor a magyar vidékfejlesztés helyzetét leginkább a bizonytalanság szóval lehetne jellemezni. A kialakuló struktúra magában foglalja mindazon jellegzetességeket, mellyel a magyar agrárgazdaság és e terület intézmény és jogrendszere a rendszerváltás óta küzd. A nehézségek röviden összefoglalva a következők:

1. Nincs elfogadott, hosszú távú, politikai konszenzuson alapuló stratégia a magyar mezőgazdaság, azon belül a termelésre kevésbé alkalmas vidéki területek fejlesztésére.

2. A földhasználat és a földtulajdon struktúrája nem paralel egymással, így a termelésben plusz költséget jelent a bérleti díj, a tulajdonosi szerkezet szétosztottságából adódóan ez a befolyó díjtétel nem segíti elő a tulajdonosok befektetővé válását.

3. A mezőgazdaságból élők döntő többsége saját tradícióit követi a mezőgazdasági tevékenység gyakorlásakor. A magyar jog által megkívánt szakképzettség csak a leginkább fontos gazdálkodási ismeretekre irányul, és nem követeli meg az ágazat egyre kiterjedtebb jogi és pénzügyi intézkedéseinek megszerzését, mint a gazdálkodás alapkövetelményét.

4. A tőkehiánnyal rendelkező ágazat nehezen képes előteremteni a társfinanszírozásból adódó önrészt a termelés és feldolgozás hasznából, amit a magyar költségvetés sem képes növekvő hiányai mellett pótolni.

5. A piaci alapú, komoly külső pénzügyi és gazdasági szakértelmet igénylő pályázatok megfogalmazásához, elkészítéséhez, és az eredményes beszámolási kötelezettség teljesítéséhez a magyar mezőgazdasági termelők döntő része nem képes külső segítséget igénybe venni. A támogatások felépítése, a lebonyolítási konstrukció miatt az AVOP támogatások legnagyobb részét a mezőgazdasági termelők 5-7%-a képes megpályázni, eredményesen lebonyolítani.

6. A magyar agrárpolitika a csatlakozási tárgyalások befejezésétől saját fizetési kötelezettségeinek csökkentésének forrásait látja az NVT-ben elfogadott, és akkreditált támogatási intézkedések meghirdetésében, a jobban hozzáférhető, és eredményesebben felhasználható támogatásokat a minden termelő által, területi alapon igényelhető, közvetlen támogatások kifizetésére csoportosítja át.

A vidékfejlesztés, mint az agrárpolitika második pillére mind a mai napig nem képes saját helyének feltárására, a megfelelő társadalmi támogatottság megszerzésére. E megállapítás a következő tényekkel támasztható alá:

1. A vidékfejlesztési politikával foglalkozó kutatók jelentős része nem képes meghaladni azt az álláspontot, melyet a dolgozat első alfejezetében magam is kifejtettem, hogy a vidékfejlesztés a regionális fejlesztés egy részterülete. Ez az álláspont azért tarthatatlan, mert ezen esetben a vidéki területek fejlesztéséért az egyes szereplőknek önmagukkal, és a sokkal jobb érdekérvényesítő képességekkel rendelkező városi területekkel kell megküzdeni a bevételéért.

2. A vidékfejlesztés agrárpolitikán belüli elhelyezése már azért is indokoltabb, mert az agrárpolitika finanszírozási alapjaiból és jogcímeiből a WTO tárgyalások hatására 2013-tól eltűnnek az exporttámogatások. Az áralapú belső támogatások rendszerének világgazdasági kihatásai is várhatók. A kialakult erős mezőgazdasági érdekképviselő, maga a Bizottság erős Agrár - Főigazgatósága, nem különben a saját agrárrendszerét európaivá szélesítő Franciaország nem fogja engedni az agrár-költségvetés jelentősebb csökkentését. Az átcsoportosítás egyik lényeges eleme lehet a vidékfejlesztés, melynek önmagában alkalmassá kell válnia arra, hogy az agrár-strukturális célokat integrálva saját belső fejlesztési szempontjait is érvényesíteni tudja.

3. A vidéki területek problémáinak átfogó kezelése nem csak agrárgazdasági, sokkal inkább szociális kérdés is. A költségvetés felépítésében, az agrárpolitika e szegmensének tervezésekor nem kap elég nyilvánosságot az a tény, hogy e terület úgy képes elmaradott, fejletlen és számos szociális problémával küszködő térségek problémáit megoldani, hogy nem szembesülnek a résztvevők a szociális rendszer legnagyobb hiányosságaival. E terület legnagyobb nehézsége az, hogy a juttatásokat az államtól kapják, azért nekik semmit sem kell tenniük. A kapott juttatás csak az éhenhalástól menti meg őket, a normális emberi élet megteremtéséhez nem elegendő. A vidékfejlesztés által nyújtott megoldások közösségeket teremtenek, az emberi szellem kibontakozásának nem szabnak határt, a kialakuló piac megteremtheti a befektetett többletmunka értékét.

Az európai példákkal összevetve a magyar vidékfejlesztési struktúra legfontosabb eltérései a következők:

1. A régi tagállamok európai strukturális alapokból finanszírozott vidékfejlesztési tervei a magyartól eltérően nem egy nemzeti tervben fogalmazódnak meg, hanem külön vidékfejlesztési tervként funkcionálnak, így egy meghatározott költségvetési forrással rendelkeznek, melyek elosztása nem képez versenyszempontokat.⁶⁷⁷ Másik megoldási forma a finanszírozás forrásait figyelmen kívül hagyva egységes rendszerként kezeli a strukturális és kiegészítő támogatásokat, a hivatali és ellenőrzési struktúra felépítésében

⁶⁷⁷ Lásd: Britt vidékfejlesztési terv A továbbiakban : britt op. cit.

a szigorúbb strukturális szabályokat használja fel.⁶⁷⁸ Szövetségi államoknál a központi jellegű vidékfejlesztési elképzelések leírása említésszerű. Szintén nem válnak el a központi és a tagállami finanszírozási keretek, mely utóbbi tényleges részletszabályait a tagállam hatásköre meghatározni.⁶⁷⁹

2. A vidékfejlesztési tervek ún. kiegészítő jellegű intézkedései a vidékfejlesztési tervek integráns részét képezik. A kiegészítő intézkedések közül a magyar rendszerhez hasonlóan az ún. agrár-környezeti intézkedések és a strukturális intézkedések kaptak kiemelkedő figyelmet. E két fő csoport között azonban vannak jelentős átfedések - amelyek több tekintetben tekinthetők példának. Az egyik ilyen jellegű átfedés a részletesen elemzett kedvezőtlen adottságú területek szabályozásában mutatható ki, ahol a szokásosnál pontosabb agrár-környezeti megfeleltetési kritériumok betartása mellett azok a területek is támogatást kapnak, melyek nem esnek egy piaci szervezet szabályozásának hatály alá sem. Kimutatható, hogy a régi tagországok kedvezőtlen adottságú területeinek kijelölése, elfogadása kapcsán kevésbé szigorú az akkreditációt végző bizottság -például a kedvezőtlen adottságú területek arányának meghatározásakor-⁶⁸⁰

A másik hasonló jellegű terület a megfeleltetési kritériumok rendszere. Az összehasonlítás eredményeképpen elmondható, hogy minden vizsgált államban van központi kritériumrendszer, melyet meghatároznak a megfeleltetés feltételeként. E központi kritériumrendszer egyszerre termék-, termelés-, és üzemcentrikus. A magyar megfeleltetési kritériumok rendszerétől eltérően azonban minden vizsgált államban, így a központosított közigazgatással rendelkező Franciaországban is, megvan a helyi szervezetnek azon lehetősége, hogy a kritériumokat a helyi sajátosságoknak megfelelően módosítsák.

3. Az agrárstruktúra átalakítását célzó, versenyképesség növelő intézkedésekkel minden vizsgált ország jogában találkozunk, azonban e folyamatok nagyrészt már befejeződtek ezen országokban, így e terület részleteivel a fejlődés egy későbbi időszakában érdemes a magyar rendszert összevetni.

⁶⁷⁸ Ezt bizonyítja a francia vidékfejlesztési terv támogatásainak felsorolása: a. Beruházások mezőgazdasági üzemekben; b. fiatal agrárszakemberek elhelyezkedése (8. cikkely); c. Képzés (9. cikkely); d. Előnyügdíjazás (10. cikkely); e. Kedvezőtlen adottságú területek és környezeti problémákkal sújtott területek: Kompenzáló juttatások természeti hátrányokért (13.a cikkely); f. Agrár-környezetvédelem (22. cikkely); g. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének javítása (25. cikkely); h. Fásítás, i. Egyéb erdészeti intézkedések j. Talajjavítás (33. cikkely, 1. bekezdés); legelőterületek javítása. k. Földterületek tagosítása, a vidéki földbirtok szerkezet javítása (33. cikkely, 2. bekezdés) l. Minőségi mezőgazdasági termékek értékesítése (33. cikkely, 4. bekezdés); m. A falvak felújítása és fejlesztése, a vidék örökségének megőrzése és védelme 833. cikkely, 6. bekezdés). n. A mezőgazdasági vagy mezőgazdasághoz közeli tevékenységek diverzifikálása sokirányú tevékenység vagy pénzszerzési lehetőségek létrehozása céljából (33. cikkely, 7. bekezdés); o. Mezőgazdasági felhasználású vízkivételi helyek kezelése (33. cikkely, 8. bekezdés) p. A környezet védelme a mezőgazdálkodás, erdőgazdálkodás, a természeti területek kezelése, valamint az állatok megfelelő tartásának javítása tekintetében (33. cikkely, 11. bekezdés). IN. *Rural Development Programmes 2000-2006 Country Profile-France* In: www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_fr.htm 2005. 04. 23. A továbbiakban: francia...op.cit.

⁶⁷⁹ A vidékfejlesztési program (VFP) és "kedvezőtlen adottságú területek"...op.cit A továbbiakban spanyol op.cit.. és a *Rural Development Programs 2000-2006-Country Profile Germany* European Commission Agricultural and Rural Development 2000. http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/rurdev/countryprofiles/Germany/file_2003_en.pdf 2005. I. 26. a továbbiakban német. op. cit

⁶⁸⁰ Lásd: francia...és spanyol op.cit.

Az utolsó vizsgálati szempont, melyet ezen alfejezetben érintettünk, a közreműködő közigazgatási szervek struktúrája és felépítése volt. Az összegző megállapításaim a következők:

1. A volt tagállamok minden egyes tagja betartja a közigazgatási szervezetében a strukturális alapok felépítésére vonatkozó előírásokat. Mindenhol megvan az Irányító Hatóság, a Kifizető Hatóság, valamint a monitoring és a pénzügyi ellenőrzés szervezetrendszere.

2. A kifizető ügynökségek és közreműködő szervezetek a legtöbb uniós tagállamban csak a piacsabályozás irányítására intézményesültek, míg a strukturális támogatások kapcsán a feladat ellátásának irányítására vagy a meglévő közigazgatási egységekre⁶⁸¹ vagy az adott programhoz kapcsolódó, és a program fennállásáig ideiglenesen gazdálkodó szervezetekhez kötik, melyek költségei a program és nem az adott állam államháztartásának része.⁶⁸² A leginkább követendő példa azonban a francia államszervezeté lehet, mely az agrárpolitika strukturális irányításával foglalkozó intézményeibe integrálta a vidékfejlesztés szempontjait és programjait.

3. A magyar MVH mint támogatási csúcsszerv tehát a vidékfejlesztés kapcsán nehezen indokolható. Érdemes lenne külön szervezetrendszerbe leválasztani ezen terület igazgatásával foglalkozó osztályokat, esetleges úgy, hogy a monitoring és az ellenőrzés tekintetében az MVH- nak legyenek alárendelve.

⁶⁸¹ Svédország és Finnország példája: In: FLAMM BENEDEK László (szerk): LEADER - egy svédországi...op. cit .

⁶⁸² Nagy Britannia példája In: LOWE PH.: A brit vidékpolitika - In: *A mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig III. Falukonferencia* szerk: Kovács Teréz Pécs MTA-RKK 1999. 49-56.pp.

11. FEJEZET: A JÖVŐ VIDÉKFEJLESZTÉSE

A dolgozat elkészítése időszakában gyökeres változás ment végbe az Európai Unió, és Magyarország vidékfejlesztési politikájában is. A számottevő változás hatására a vidékfejlesztés e dolgozatban vázolt számos, már lezártnak tekinthető problémája újra felszínre került. E terület gyakorlati kérdéseivel foglalkozó szakembereknek egy merőben új koncepció megalkotása jelenti a 2006-os év legfontosabb feladatát.

Ezen új magyar vidékfejlesztési koncepció kialakításához szeretne hozzájárulni ezen értekezés szerzője azzal, hogy a 2007-ben életbe lépő új vidékfejlesztési jogalkotás és végleges programalkotás előtt összegzi az új vidékfejlesztés számára a program menetét, és azokat az eredményeket, melyek az előző korszakból továbbvihetők.

11. 1. Az átalakítás előzményei, elméleti háttere, tanulságai

2003 novemberében Salzburgban megrendezték a második vidékfejlesztési konferenciát, mely alapján egy teljesen új, megváltozott erősségű vidékfejlesztés képe jelenik meg. Az új elképzelések miértjére az Európai Unió Bizottsága által végeztetett – vidékfejlesztési programokra vonatkozó - értékelések, vizsgálatok, és az új tagországok kivételével a tagállamok által meghozott közbelső értékelések hatására került sor.

A változás előzményeként először a 2001-ben elfogadott Göteborgi Európai Tanács elnökségi határozata tekinthető, mely kimondta azt, hogy a mezőgazdaság erős teljesítménynövekedésének együtt kell járnia a természeti erőforrások fenntartható használatával. Ezt a határozatot erősítette meg az említett szervezet thesszaloni 2003-as ülésén, szintúgy az Európai Unió Tanácsa 2005. márciusában elhangzott elnökségi következtetéseiben.⁶⁸³

E kihívás agrárpolitikára gyakorolt legfőbb hatása a közvetett ártámogatások megszüntetése, és a termelés piaci kihívások irányába történő olyan átalakulása, mely által a mezőgazdaság alkalmassá válik a megnövekedett fogyasztói igények kielégítésére, a biztonságos és vegyszermentes élelmiszerek előállítására. A szabályozás iránya tehát a termékek által előírt és diktált szinte követhetetlen szabályozás helyett egy, a környezetvédelem, és az élelmiszerbiztonság általános normáit betartó gazdálkodás felé tendál, amely növeli a politikán belül a vidékfejlesztés arányát.⁶⁸⁴

A másik jelentős változás, melyet a mind az Európai Tanács, mind a Bizottság észlelt, az, hogy a vidéki területek infrastrukturális és humán erőforrásai a megkezdett időszakban nem mutattak látványos növekedést, nem nőtt a foglalkoztatás, a felsőfokú végzettségűek és a nők aránya a munkaerőpiacon. A regionális politika csak a régiók

⁶⁸³ Elnökségi következtetések, Európai Tanácsok: 1997 Luxembourg, 1999 Berlin, és 2002 Brüsszel, Mezőgazdasági Tanács, 2005. március 14. IN: Javaslat A TANÁCS HATÁROZATA a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2007–2013 közötti programozási időszak) (előterjesztő: a Bizottság) 2005. július a továbbiakban iránymutatás.

⁶⁸⁴ Lásd: iránymutatás op. cit. melléklet 3. p.

egymáshoz képest meglévő különbségeit csökkentette lényegesen, a vidéki területek általános lemaradását nem.

E tendenciát szeretné megfordítani a 2005. februárjában meghirdetett új liszaboni stratégia.⁶⁸⁵ E stratégia következtében a vidékfejlesztésre szánt összegeket az agrárpolitikából érdemes finanszírozni úgy, hogy számos strukturális agrárintézkedés mellett bevonják a szolgáltató és kézműves szektor mezőgazdasági alaptevékenységhez közvetlenül kötődő intézkedéseit e terület finanszírozásába.

11. 2. Az Európai Unió 2005-ös vidékfejlesztési reformjának vázlata:

A változás a következő címszavakkal jellemezhető: egyszerűsítés mind a programozás, mind pedig a végrehajtás és az ellenőrzés terén. A vidékfejlesztési politika helyének véglegesítése és szerepének növelése a Közös Agrárpolitikában. Az új politika váljék átláthatóvá és dekoncentrálttá, azaz növekedjék a nyilvánosság szerepe, és a Bizottság szempontjainak érvényesítése mellett, a tagállamok, régiók szélesebb körű döntési, valamint választási jogkört kapjanak programjaik tervezésében, megvalósításában.

Az egyszerűsítés alapvető eszköze, az eddigi kétfázisú finanszírozási és eljárási rend megszüntetése, egységes vidékfejlesztési alap létrehozása.

Az uniós szempont érvényesítését az Európai Unió Bizottsága azzal kívánja érvényesíteni az új vidékfejlesztési politika keretében, hogy az új programozási és végrehajtási időszakban az eddigieknél jobban előtérbe kerüljenek az unió prioritásai. E szempont a programok folyamatos nyomon követésében (monitoring), valamint a megvalósulás eredményeinek értékelésében, továbbá az egységes pénzügyi felülvizsgálatban testesül meg.

A helyi szervek mozgásterét növelik, azonban a tagállamok döntési kompetenciát csökkentik azok a törekvések, melyek támogatni kívánják az alulról jövő kezdeményezéseket, a tagállamok helyi akciócsoportjait, valamint azt, hogy a civil szervezetek sokkal nagyobb befolyással rendelkezzenek a helyi sajátosságok érvényesítése terén, véleményük, szerepük növekedjen a vidékfejlesztési programok társadalmi egyeztetése során.

Az Európai Unió Bizottsága 2005. szeptember 20-án fogadta el az Európai Unió 2007-2013 közötti új vidékfejlesztési politikájának alapját képező jogszabályát.

A jogszabály megalkotásakor figyeltek arra, hogy a tagállamok megfelelően fel tudjanak készülni az új szabályozás bevezetésére, ezért eddig, 2006 végéig a vidékfejlesztési intézkedések több alapból történő finanszírozása nem változik. 2007-től egységes vidékfejlesztési alap jön létre, melynek neve az említett Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap. Ehhez a pénzügyi alaphoz egységes finanszírozási rendszer tartozik, ellentétben a jelenlegivel, amikor más pénzügyi megvalósítási szabályok vonatkoznak az Orientációs és a Garancia Részleg keretében

⁶⁸⁵ Az Európai Tanács tavaszi üléséhez szóló közlemény „Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért – A liszaboni stratégia új kezdete” - COM(2005) 24, 2005.2.2. In: Iránymutatás.. op.cit.

megvalósuló intézkedésekre, programokra. Az egységesítés, a forrás létrehozása maga után vonja azt, hogy a tagországoknak egységes vidékfejlesztési tervet kell készíteniük, azaz nem kell külön programokat benyújtaniuk az intézkedések egy-egy csoportjára.

A vidékfejlesztési intézkedések teljes egészében kikerülnek a Strukturális Alapok finanszírozásából. Az új vidékfejlesztési tervdokumentum leginkább a jelenlegi Nemzeti Vidékfejlesztési Tervhez hasonlítható. Az új, készülő Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai között nem szerepel majd a jelenlegi Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP).

E lépésnek megvannak az előnyei és hátrányai is. Egyrészt a vidékfejlesztésnek a magyar tervezési és igazgatási rendszerben is el kell különülni a regionális politikától, mely egyrészt egy átgondoltabb és több szempontot is mérlegelő vidékfejlesztési terv előkészítését igényeli, másrészt az önálló költségvetéssel rendelkező vidékfejlesztési terv költségeit nem lehet átcsoportosítani sem egyéb regionális, vagy agrár-piacpolitikai célra.⁶⁸⁶ A másik lényeges probléma e témakörben az, hogy nehéz lesz a jelenlegi leosztási rendszerben, programalkotásban fenntartani azt az arányt, mely az unió 2007-2013 közötti költségvetésében a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politika finanszírozásában körvonalazódik.⁶⁸⁷

11. 3 A támogatási jogcímek szerepe és rendszere

Az új rendelet, az egységesítés jegyében, megfelelő koncepcióban egységes keretbe gyűjti a jelenleg finanszírozható összes vidékfejlesztési intézkedést.⁶⁸⁸ Ennek megfelelően a rendelet-tervezet kiváltképp nagy számú intézkedést tartalmaz – összesen 35-öt.

A fő „pillérként” szereplő tengelyhez kapcsolódnak az egyes intézkedések. Ezen tematikus tengelyek az alábbiak:

- Versenyképesség (I. tengely), azaz a mezőgazdaság, erdészet versenyképességének növelése – szerkezet-átalakítás támogatása révén,
- Környezet-gazdálkodás, földterület termőképeségének fenntartása, földhasználat (II. tengely),
- Videkfejlesztés, diverzifikáció és az életminőség javítása a vidéki térségekben (III. tengely), valamint a LEADER.

⁶⁸⁶ MAÁ CZ Miklós dr.- KÓ NYA Edit: Ú j vidékfejlesztési politika az Európai Unióban 2007-2013 között In: A Falu 2004. évi IV. szám- továbbiakban Maá cz-Kó nya

⁶⁸⁷ A mezőgazdasági és vidékfejlesztési költségvetés aránya a luxemburgi elnökség idején nyilvánosságot látott tervezetben négy az egyhez. KENGYEL Ákos: *Az Európai Unió 2007-2013 közötti költségvetése és Magyarország érdekei* Külgazdaság 2005. évi 11-12. szám 23.p.

⁶⁸⁸ A jelenleg hatályos rendeletek közül vidékfejlesztési intézkedést tartalmaz: 1257/1999-es rendelet a 1783/2003-as rendelet, amely a 2003-as KAP reform következtében bevezetett új intézkedéseket foglalja össze, illetve a Csatlakozási Szerződések, amelyek az új tagállamokra nézve tartalmaznak átmeneti intézkedéseket.

Az I. *A mezőgazdasági és erdőgazdálkodási ágazat versenyképességének javítása* elnevezésű tengely 15 intézkedést tartalmaz.⁶⁸⁹

Az intézkedések közül, „az emberi erőforrások fejlesztése” elnevezésű csoportban újdonságot nem tudunk felfedezni. Legelőször ezen intézkedéseket az 1970-es évek struktúrapolitikai intézkedései között találjuk, ami végigkíséri a vidékfejlesztéssé átalakult rendszer kereteit is. A termelőeszközök fejlesztése az európai agrárgazdaságok versenyképesebbé tételét célozza. Ezek azok a támogatások, amelyek eredményeképpen kevesebb közvetett támogatással is meg lehet teremteni a kisebb, de hatékonyabb európai agrárüzem szerkezetét. Hasonló célokat, a minőségi agrártermékek előállítását szolgálja az uniós előírásoknak, kritériumoknak való megfeleltetés közösségi támogatása, mely jellemzően csak új tagállamok jogában jelen lévő forma volt az intézkedések között. Az utolsó támogatási jogcímblokk már kifejezetten az új tagállamok termelői versenyhátrányának a ledolgozására irányul.

A II. „*A környezet és vidék fejlesztése*” elnevezésű tengelyhez 12 intézkedés tartozik:⁶⁹⁰

A tengely legfontosabb intézkedéscsomagjai a hátrányos helyzetben lévő termelők hátrányainak leküzdésére irányulnak. E termelők azonban nem automatikusan, hanem szigorúbb megfeleltetési kritériumok betartásával kapják meg a nekik juttatott támogatásaikat.

A második intézkedéscsomag az erdőterületekhez kapcsolódóan az eddig egységesen kezelt erdőművelési ágazatot tovább differenciálja, és az erdőgazdálkodás, mint területpihentetési eszköz alkalmazása mellett itt is megjeleníti a fenntarthatóság, a természetvédelem, és a kizárólag környezetvédelmi célokat szolgáló nem termelő gazdaságot, mint támogatási jogcímet. E tengellyel történik meg támogatási szempontból is az erdőgazdálkodás véglegesnek tűnő integrációja a közös agrárpolitikába. Érdekes felfogás, hogy a rendelet megalkotói külön alfejezetbe helyezték el a mező- és erdőgazdasághoz kapcsolódó területek leírásának, kijelölésének, valamint e területekre a kritériumok be nem tartására vonatkozó szankciók szabályait is.

„A III. „*A vidéki élet minősége, és a vidéki gazdaság diverzifikálása*” elnevezésű tengely 8 intézkedést tartalmaz.”⁶⁹¹

⁶⁸⁹ 1. Emberi erőforrások fejlesztése: szakképzés és az információ-áramlás biztosítása, fiatal gazdálkodók induló támogatása, korengedményes nyugdíjazás, tanácsadó szolgáltatások igénybe vétele, 2. Termelőeszközök modernizációja: gazdaságok korszerűsítése, az erdők gazdasági értékének növelése, beruházások a termelés, a feldolgozás, és az értékesítés fejlesztése érdekében 3. A mezőgazdasági termékek és a termelés minőségének javítása, fejlesztése: a közösségi jogszabályokon alapuló előírásoknak, standardoknak való megfelelés, az élelmiszer-minőségi rendszerekben részt vevő gazdálkodók támogatása, minőségi termékek marketingje 4. Átmeneti intézkedések az új tagországok számára (2008-ig): félig önálló gazdaságok támogatása, termelői csoportok felállításának támogatása

⁶⁹⁰ 1. *A mezőgazdasági földterület fenntartható használatát célzó intézkedések*: hegyvidéki területek, egyéb hátrányos helyzetű területek, Natura 2000 területek, agrár-környezetvédelem és állattjólét, nem termelő beruházások támogatása 2. *Az erdészeti földterület fenntartható használata*: első erdősítés, mezőgazdasági-erdészeti rendszerek bevezetése, Natura 2000, erdészeti környezetvédelem, az erdészeti termelői potenciál fenntartása és megelőző tevékenységének bevezetése, nem termelő beruházások támogatása.

⁶⁹¹ *A vidéki gazdaság diverzifikációját célzó intézkedések*: a mezőgazdaságon kívüli jövedelem-források támogatása, mikro-vállalkozások támogatása, turizmus, a nemzeti, természeti örökség védelme, megóvása és fenntartása. *Az életminőség javítását szolgáló intézkedések*: alapvető szolgáltatások a

A vidékfejlesztés mozgásterében az 1999-es rendelethez képest új területekről nem esik szó: a vidékfejlesztés csak a vidéken hagyományosnak elfogadott kézműves tevékenységre, a jellegzetes falusi turizmusra, valamint ezzel összefüggésben a természeti és nemzeti örökség védelmére és bemutatásra terjed ki. Azzal együtt a diverzifikálásra vonatkozó intézkedések egymással összefüggő rendszer képét tételizik a rendelet ide vonatkozó szakaszainak értelmezésekor. A kedvezményezett a mezőgazdasági háztartás azon tagja, akinek a hagyományos termelésben már nem jut szerep, de jól ismeri a terület kulturális és természeti értékeit, és megvan benne a vállalkozási képesség eme megszerzett ismereteinek továbbadására. E tekintetben a turizmus az a terület, melyben vállalkozásba fog, azonban a meghirdetett kapacitás nem alkalmas arra, hogy a beözönlő idegenek igényeinek megfelelően a falu hagyományosan mezőgazdasági arculatát megváltoztassa, de a fennálló helyzet megismertetésére és bemutatására igen. A képzés és kapacitásfejlesztés keretében azok a fejlesztési programok, tervek, képzések támogathatók, melyek nem kapcsolódnak valamely iskolarendszer képzés tananyagába, de alkalmassá teszik a potenciális pályázókat arra, hogy megvalósítsák az elképzeléseiket.

A LEADER külön helyet kap a tengelyek között. A LEADER megközelítés magában foglalja a területi jelleget, az alulról jövő kezdeményezéseket, a köz- és magánszféra szoros partnerségét, integrált megközelítést, együttműködést. A LEADER egy kulcselemévé vált a vidékfejlesztési programozásnak és végrehajtásnak. A LEADER tengely támogathatja a helyi vidékfejlesztési stratégiák végrehajtását, annak tükrében, hogy egy, vagy több tengely célkitűzéseit érinti, erre vonatkozóan tartalmaznak együttműködési projekteket, valamint helyi akciócsoportok működtetését vagy készségek elsajátítását szolgálják.

A technikai segítségnyújtás egy új formájának finanszírozása is szerepel az új vidékfejlesztési rendeletben, mégpedig oly módon, hogy az alap éves összegének 0,30%-a fizethető ki olyan uniós (bizottsági) kezdeményezésekre, melyek a végrehajtás előkészületeire, monitoringra, adminisztratív támogatásra vagy az intézkedések értékelésére, ellenőrzésére irányulnak. A tagállam kezdeményezésére, a saját vidékfejlesztési programjaikra vonatkozóan az előkészületre, végrehajtásra, monitoringra, értékelésre, ellenőrzésre, valamint a programmal kapcsolatos információnyújtásra, az egyes programok forrásainak 4%-ig fizethető technikai segítségnyújtás.⁶⁹²

A LEADER megközelítés vidékfejlesztésre alapozott kihatásaként 2007-től jön létre az Európai Vidékfejlesztési Hálózat, annak érdekében, hogy gyűjtse, elemezze, majd széles körben információt nyújtson a vidékfejlesztési programokról, a jó gyakorlatokról, valamint tájékoztatást adjon a közösségi vidékfejlesztési programokról nem tagállamok részére, megbeszéléseket, szemináriumokat szervezzen a programok megvalósításában aktívan részt vevő szereplők számára. Szakértői hálózatot alakul ki, különös tekintettel a vidékfejlesztési programok értékelésére és végrehajtására, amely

gazdaság és a vidéki népesség számára, falumegújítás/vidéki örökség megőrzése. *Képzés és kapacitásfejlesztés*

⁶⁹² Lásd: Maácz-Kónya op. cit. 23-25. p.

támogatja a nemzeti hálózatok munkáját, segíti a több nemzet között létrejött együttműködéseket. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat mellett ki kell alakítani az egyes tagállamok nemzeti hálózatát is a saját vidékfejlesztési programok működésének elősegítése érdekében, hasonló feladatokkal – természetesen nemzeti szinten értelmezve -, mint az európai párját.

A jogcímekkel a dolgozatban az uniós alaprendelt elemzések, illetve az egyes országok vidékfejlesztési rendszerének tanulmányozásakor foglalkoztam. E részekből levonható, a jövő programjaira kiható tanulságok a következők:

1. Az Európai Unió jogában szétszórta, és a folyamatos normaalkotás következtében megjelenő támogatási jogcímek egységesen, egy rendeletben történő *csoportosítása az átláthatóság, az alkalmazhatóság szempontjából is indokolható volt*. A nagyszámú, egymásra épülő normaanyag azonban leszűkíti a tagállamok mozgásterét, mert bármelyik része is kimarad a finanszírozhatóság körében a tagállami vidékfejlesztési programokból, nem lesz képes a támogatási összegekért folyó versenyben helyt állni.

2. A jogcímek meghatározásakor a rendeletet megalkotó tagállamok *nem hoztak újat*, ugyanis a megalkotók most sem tettek egyebet, mint a vidékfejlesztési alaprendelet létrehozásával: összeszedték az eddigi rendeletekben meghatározott vidékfejlesztési jogcímeket, és megfelelő módon rendszerezve különböző pillérek szerint rendezték őket.

3. A tagállamok mozgástere vidékfejlesztési programjaik összeállítása során az adott pénzügyi keretek között *csak addig terjed, hogy melyik pillérének szánnak nagyobb jelentőséget, s a kevésbé megfogható támogatási formák között melyiket tölthetik ki a pályázók tartalommal*.

4. Az első pillér támogatásai közül a legfontosabb cél az, hogy úgy tudjuk megnövelni a mezőgazdaság és az erdészeti ágazat versenyképességét, hogy ne a már 2005-ben a világpiacra termelő üzemeket, hanem ezek kis- és középvüzemben termelő versenytársait juttassuk hozzá a világpiacra történő kilépés lehetőségeihez. A lehetőség abban rejlik, hogy az állami és közösségi pénzekből fenntartott *kutatási és fejlesztési technológia*, amely azonban nem csak a termelő és feldolgozó ágazatokban, hanem a pénzügyi lehetőségek, és a konkrét lebonyolítás területén is tud eredményeket felmutatni, *hozzáférhető, és megközelíthető legyen a vidéki vállalkozások számára*. A fejlesztési pénzekből jutni kell arra is, hogy az internetes közzététel, szolgáltatás, reklám, konkrét tranzakciók lebonyolításának ne legyenek infrastrukturális akadályai. *A mezőgazdaság és az erdészet termékei*, -bár a hagyományos élelmiszer alapú feldolgozás is egyre nagyobb arányban számítanak meghatározó, és eladható termékként a világpiacon.- *felfoghatók más ipari tevékenység, és az energiaipar alapanyagaként is*. E kiterjesztéssel az egyre növekvő energiaéhség is megoldható lenne. A vállalkozói alapú, több lábon álló *vidéki üzemek* megfelelő mezőgazdasági vidékfejlesztési és egyéb regionális támogatási háttérrel, a tagország vállalkozásbarát politikájának kialakulásával maguk is alkalmassá válnak arra, hogy a vállalkozás továbbvitelére, pénzügyi és jogi

kérdéseinek rendezésére, *ne csak az alkalmi munkák végzésére tudjanak munkaerőt alkalmazni.* ⁶⁹³

5. A második pillér legfőbb célja, hogy a vidék őrévé váló gazdálkodó hozzá tudja juttatni a területet meglátogatókat, azokhoz a valódi természeti értékekhez, melyet a terület csak azoknak mutat meg, akik közel érzik magukhoz szülőföldjük igazi kincseit. Akik tehát a gazdálkodás mellett *állami feladatokat átvéve* hozzájárulnak a terület eredeti állapotának helyreállításához, a tájra jellemző flóra és fauna visszaállításához, ezzel az európai kultúra védelméhez, azoknak igenis *joguk van arra*, hogy a plusz tevékenységet a közzel, (támogatások formájában) a térség speciális termékeiben részesedőkkel (a biogazdálkodással előállított termékek áraiban) *megfizetessék*. A tájjal összeegyeztethető, kevésbé intenzív mezőgazdasági művelés hatására *csökken a mezőgazdaság szennyezőanyag kibocsátása*. Ezzel hozzájárul a globális felmelegedés problémáinak megoldásához.

6. A harmadik pillér az a terület, melyet a leginkább klasszikus vidékfejlesztésnek tekinthetünk. E terület kezelése együtt jár a *vidék szociális és infrastrukturális problémáinak átvételével*. A vidéki infrastruktúra fejlesztésével e területen fenn lehet tartani a hagyományos életmód elemeit úgy, hogy az elvándorlás folyamata megforduljon, és a vállalkozóvá váló új generáció megtalálja megélhetését ott, ahol él.

7. A LEADER bár vidékfejlesztéssel foglalkozott, teljesen különállóan, a regionális politika egyik közösségi kezdeményezése volt, mely 3 tervezési időszakban kifejtett működése alatt bizonyította a politika szervezőinek.

A LEADER történeti és fejlődési áttekintése után, valamint a többi közösségi kezdeményezéshez képesti összehasonlítás eredményeként megállapítható, hogy egy kezdetektől meglévő, egyre nagyobb pályázói réteggel és pénzügyi forrásokkal rendelkező programról van szó, mely azonban *egy teljesen új tagállami hozzáállást feltételez*. A pályázó kistérség saját programjain belül *teljesen szabadon hozza létre szervezetét*, működésének feltételeit, közvetlenül a Bizottságnak kell elszámolnia a felhasznált pénzekről, a kitűzött célok megvalósításáról.

A LEADER pályázóktól elvárt követelmények nem térnek el lényegesen a tagállamok által megkívántaktól, valamint a helyben szerveződő, jobban ellenőrizhető struktúráról. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a LEADER közösségi kezdeményezésként szereplő regionális jellegű intézkedései a vidékfejlesztés lényegi megvalósításának eszközei lehetnek, melyek eljárási szabályait megtartva az önálló vidékfejlesztési politika egyik bázisintézményévé válhatnak.

A LEADER program egyrészt bizonyította azt, hogy jól működő fejlesztési program *irányítási és szervezési kereteit meghatározó állami segítség nélkül a helyi testületek is fel tudják állítani, és működtetni, és ugyanúgy képesek annak eredményeit a helyi gazdaságba beépíteni, mint az országos tervezésű, kivitelezésű intézkedéseket.*

A helyi jellegű irányításban érvényesül az, hogy *személyesen tud a döntést hozó testület képviselője meggyőződni a projekt eredményeiről*. A rendelkezésre álló eszközökkel irányítani tudja a fejlesztés ütemét. A partnerség, mely fő mozgatóerő e

⁶⁹³ E következtetés levonására lásd még: iránymutatás...op. cit. és HALMAI Péter: Egységes vidékfejlesztési alap: In Halmai P: *A reform ökonómiája* KJK Kerszöv Budapest 2004. 186-187. pp.

projektekben, megteremti az összhangot a folyamatos együttműködést igénylő működés során a köz- és magánszféra között. A LEADER hálózatok olyan eredménnyel tudták segíteni egymás működését, hogy célszerű és a rendeletben pozitívan megmutatkozó eszköz *e hálózatok és segítők nemzetközi együttműködésének kiterjesztése a teljes vidékfejlesztés rendszerére.* ⁶⁹⁴

11.4. Az új vidékfejlesztési alap forrásai, és a finanszírozás egyéb kérdései

Mikor még tervezeti formában volt a rendelet, az egyes tematikus tengelyekhez minimális finanszírozási arányok társultak.⁶⁹⁵ A rendelet végleges szövegében csak a LEADER tengelyhez rendelnek 7%-os minimális finanszírozási arányt, a többi tengelynél csak a maximum van meghatározva. A többi tengely minimális finanszírozási aránya megnehezítette volna a tagállamok számára a saját fejlesztési tervekkel összhangba hozható vidékfejlesztési terv kidolgozását, a jelenlegi uniformizált rendszerénél is kevesebb mozgásteret hagyott volna a saját vidékfejlesztési politikának.

A maximális finanszírozás irányon nem a tengelyek egymás közötti felosztását, hanem a *közösségi társfinanszírozás* mértékét értjük. Az I. és III. tengely esetében ez maximum 50%, illetve a konvergencia régiók (volt I. célterület) esetében 75%, a II. és a IV. tengely esetében legfeljebb 55%, illetve a konvergencia területeken 80%. Magyarország legnagyobb része a konvergencia területekhez fog tartozni. Ez egyes régióinknál, melyek tartósan az Unió legszélső területeként lesznek számon tartva, 85%-ig is felmehet (Kelet-Magyarország, mint Ukrajna, és Dél-Magyarország, mint Szerbia-Montenegró szomszédja) A közösségi társfinanszírozás kötelező legalacsonyabb szintje 20%.⁶⁹⁶

Az egyes vidékfejlesztési intézkedések meghirdetése során *lehetnek átfedések az egyes tengelyek között.* A tagállamok számára azonban kötelezettség minden intézkedés kapcsán a pénzügyi finanszírozás *egy megfelelő tengelyéhez, mint dominánshoz kötni az intézkedést.* Például, egy NATURA 2000 területre vonatkozó turisztikai beruházást a második tengelyhez kell kötni pénzügyileg, bár a harmadik tengely jellegzetes intézkedéseként is feltüntethető. A kifizetés nem fordítható banki kamatok törlesztésére, sem hozzáadott értékadó (a magyar gyakorlatban az Áfa) kifizetésére, a beruházás 10%-át meghaladó földvásárlásra. A beruházásra adott támogatás csak tartós beruházások

⁶⁹⁴ Lásd még: Iránymutatás ..op. cit. 11-14.p.

⁶⁹⁵ Ez a korábbi verzió szerint első és a harmadik tengelyre legalább 15-15%, a másodikra legalább 25%, a LEADER-re pedig valamiképp elosztva a három másik tengely között, de leginkább a harmadik tengelyre koncentrálni legalább 7% forrást – amely nem adódott volna hozzá a másik három tengely arányához – kellett volna biztosítani az egyes, nemzeti vagy regionális vidékfejlesztési programokon belül. Ezen felül az alapon elkülönítésre kerül 3%-nyi ún. LEADER-tartalék is, amelyet a programozás első éveinek tapasztalatai alapján osztották volna el a LEADER-t leghatékonyabban felhasználó tagországok között. In: Maácz –Kónya op. cit 13.p.

⁶⁹⁶ A TANÁCS 1698/2005/EK RENDELETE (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról 70.cikk (3).bekezdés a továbbiakban MVA.

esetén jogszerű. Ez azt jelenti, hogy az ilyen beruházással létrehozott érték nem idegeníthető el 5 éven belül.⁶⁹⁷

Az első tengely intézkedései alapvetően beruházási támogatások, a kedvezményezettek a támogatáshoz *utólagos elszámolás* keretében juthatnak hozzá, a második tengelyben területi alapon járó, normatív támogatások kaptak helyet, ahol a támogatásnak megfelelés feltételeit ellenőrzik. Nem megfelelés esetén szankcionálásra kerül sor. A harmadik tengely intézkedései tekintetében – melyek szintén alapvetően *utólagos elszámolású* projektek keretében kerülnek felhasználásra - *helyi fejlesztési stratégiákat* kell készíteni. Itt van különös jelentősége a *strukturális intézkedésektől való pontos elhatárolásnak*.

A vidékfejlesztési politika finanszírozása egy újabb nagy kérdéskör. A rendelet mellékletét képezi egy pénzügyi függelék, melyben 87.275 millió euró a teljes pénzügyi boríték a vidékfejlesztési politika végrehajtására,⁶⁹⁸ amely a hétéves finanszírozási időszak alatt 25-27 tagország vidékfejlesztési intézkedéseinek végrehajtását fedezi.

A rendelet-tervezet nem tartalmazott utalást arra vonatkozóan, hogy egy-egy tagállam számára mekkora lesz a „pénzügyi boríték”. A Bizottság az összeget úgy kalkulálta, hogy összeadta a jelenlegi programozási időszakban *az EMOGA orientációs alaphól, a garancia alaphól a vidékfejlesztési intézkedésekre jutó összeget, továbbá a moduláció (a meghatározott plafonnál nagyobb jövedelemhez jutó gazdaságok támogatásainak csökkentése, az így nyert összeg átirányítása a vidékfejlesztés céljaira)* révén a brüsszeli költségvetésben szereplő összegeket.

A rendeletben azonban a felosztás más szempontjait is figyelembe vették. E szempontok alapján a megalkotott vidékfejlesztési tervek nemzeti összegeit 2%-kal indexálják, összeadják, levonják belőle a Bizottság 0,25%-os technikai segítségnyújtásra elkülönített költségeit, majd a konvergencia szükségletek, a múltbeli teljesítmény, és a tervek indokoltága és szükségyszerűsége alapján elosztják a tagállami programok között. A vidékfejlesztés külön fejlesztési tervben szerepel ugyan, de a finanszírozás szempontjából a Strukturális Alapokkal együtt az egy országnak juttatott kifizetés nem haladhatja meg az adott ország éves GDP-jének 4%-át.⁶⁹⁹

A források elosztása körében a következő tanulságok vonhatók le a dolgozat fejezeteiből:

1. A Bizottságnak több szempontból meg van kötve *a keze a forrás tekintetében: a tagországi befizetéseket nagy valószínűség szerint nem növelheti, hiszen a nagy tagországok többször jelezték, hogy nem hajlandóak nemzeti jövedelmük 1%-ánál*

⁶⁹⁷ Lásd: MVA 70-72.cikkek

⁶⁹⁸ Lásd: KENGYEL: Az Európai Unió 2007.....op. cit. 24.p. 12.táblázat

⁶⁹⁹ MVA rendelet 69 cikk (3)-(6). bekezdések.

*nagyobb összeget a brüsszeli kasszába fizetni.*⁷⁰⁰ A Közös Agrárpolitika első pillérétől, új nevén Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) a moduláción túl további összegek nem valószínű, hogy elvonásra kerülhetnek, ha csak az exporttámogatások terén nem történik lényeges csökkentés a jelenlegi WTO forduló következményeként.

2. Az agrárkassza belüli átrendeződések azért sem valószínű, hogy megtörténnek, mert a jelenlegi egyensúly a 2004 előtt csatlakozó országok között nagyon kényes. A *társfinanszírozás bevezetése* az adott területen az agrárpolitika alapelveinek szentségét sértené. A közvetlen támogatásokat bevezető, és az üzemenként nyújtott SPS rendszer, valamint a 7 éves ciklus végére előírt 3%-os csökkenés a maximum, melyet a piacpolitika haszonélvezői el tudnak viselni.

3. A *nemzeti felosztás, valamint a társfinanszírozás, azon belül az utófinanszírozás tehát megmarad a vidékfejlesztés jellemzőinek.* Az Unió agrárpiacán nem kerül alkalmazásra. E főszabály alól van egy sajátos kivétel, mely a csatlakozási tárgyalásokról szóló alfejezet egyik leginkább bírálható eredménye. Az új tagállamok csatlakozásánál elfogadott megállapodás alapján a közvetlen kifizetések esetében, melyek az új agrár költségvetés arányában a teljes agrárpiaci költségek 70%-át teszik ki⁷⁰¹, a 2013-as költségvetési időszak végéig fennmarad a nemzeti kiegészítő boríték, amely alapján *a 2004-ben csatlakozók versenyhátránya tartós marad a jobban felszerelt gazdasággal, hatékonyabb érdekvédelmi mechanizmusokkal védett 2004 előtt EU tag agrártermelőkkel szemben.* E diszkrimináció akkor lesz igazán súlyos, ha annak hatásai nem érvényesülnek a komoly agrár-versenytárs, előre láthatóan 2007-ben csatlakozó Romániával, és Bulgáriával szemben.

4. A 2004-ben csatlakozott országoknak tehát elemi érdekük, hogy a piacpolitika során velük szemben érvényesülő versenyhátrányt a vidékfejlesztésre szánt összeg felosztása alkalmával megpróbálják kompenzálni. A kompenzáció során megfelelő érveként szerepelhet az, hogy az új költségvetés egy fejezet alatt tárgyalja az agrár-piacpolitikát, a vidékfejlesztést, a halászatot és a közös környezetpolitikát. A fejezet agrárpolitikai részébe beépített versenyhátrányt tehát meg lehet próbálni a többi forrás a 2004-ben csatlakozott államok számára a kedvezőbb arányú elosztásával kompenzálni. E területek közül a költségvetés közel 1/5-ét kitevő vidékfejlesztés mutatkozik a legalkalmasabb terepnek. További érv lehet a területek jövedelemtermelő képességének összevetése.⁷⁰² amelyek alapján nyilvánvaló az, hogy a 2004-ben csatlakozottak vidéki területei elmaradottabbak a tizenötökénél és ez mind a foglalkoztatásban, mind a földtulajdon szerkezetében, mind a megtermelt jövedelemben megmutatkozik.

⁷⁰⁰ A luxemburgi elnökség alatt folyamatosan csökkent a GDP arányos finanszírozási hajlandóság a 2005.június 16-i csúcs előtt ez az arány 1,06%-os volt Lásd: KENGYEL: Az Európai Unió 2007.... op.cit. 9. p.

⁷⁰¹ Lásd.: loc. cit. 23.p

⁷⁰² Az összevetés ezen szempontjait lásd: Maácz-Kónya... op .cit. 16.p.

11.5. A programozás és a végrehajtás szervezetének változása

A 2005-ben elfogadott Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapról szóló rendelet értelmében egy vidékfejlesztési program készül majd. Mielőtt ezt benyújtjuk az Európai Unió Bizottsága részére, el kell készítenünk *egy nemzeti vidékfejlesztési stratégiát*. A stratégia főbb tartalmi elemeit a Bizottság 2005. júliusában határozta meg egy útmutató keretében.⁷⁰³

A dokumentum, melynek első változata 2005. decemberében látott napvilágot,⁷⁰⁴ a következő elemeket foglalja magában:

- a, helyzetfeltárás,
- b, SWOT analízis, melyekre koherensen épülnek a
- c, prioritások – tengelyek -, valamint a választott intézkedések leírása.

A NVT- vel és az AVOP- pal összevetve ez az első NAVS koncepció egyáltalán nem tartalmaz megállapításokat az intézményrendszer átalakítására, bár utal rá, hogy az MVH átszervezésével kapcsolatban már megtörténtek az első lépések.

E dolgozat sok fejezetében foglalkoztunk a különböző vidékfejlesztési intézményrendszer szervezésével, a kialakítás nehézségeivel, tehát e tekintetben levont tanulságok még „de lege ferenda” felhasználhatók az intézményrendszer kialakításakor. A tanulságok levonása előtt azonban át kell tekinteni azt, hogy a közösségi jog megváltozásával vannak-e olyan új előírások, melyeket figyelembe kell venni e szabályok megalkotásakor.

Ha a program végrehajtásához kapcsolódó intézményrendszert vizsgáljuk, az leképezi részben a jelenlegi strukturális politikák, részben a garancia-kifizetések rendszerét. Hasonlóképpen az AVOP-hoz, a vidékfejlesztési program végrehajtásáért az Irányító Hatóság felel. A programot folyamatosan egy Monitoring Bizottság követi nyomon, a kifizetéseket Kifizető Ügynökség végzi, az ellenőrzésért Igazoló Szerv felel. *A szervezet tehát az előző támogatási struktúrák szervezetét követi.* A legnagyobb különbség azonban az, hogy míg a vidékfejlesztési alaprendeletben e struktúrák szintjén csak a strukturális támogatási rendeletre utaltak vissza, és a struktúrák kihámozásához a két rendelet együttes értelmezésére volt szükség, addig *az EMVA rendelet egységes egészében kezeli e kérdést.* A rendeletben minden eddiginél jobban konkretizálhatók az egyes szervek feladatai.⁷⁰⁵

Az Irányító Hatóság feladatai közül kiemelt szerepet kap *a tájékoztatás és a nyilvánosság.* E tekintetben ellentmondásos a jelenlegi gyakorlat, és az EMVA rendeletben rögzített uniós elvárás. Egyrészt a tájékoztatás, ami az egyes irányító hatóságok kiadványaiban, és honlapján szerepel, nem nyújt megfelelő képet a

⁷⁰³ Lásd: iránymutatás op.cit.

⁷⁰⁴ Nemzeti Agrár- Vidékfejlesztési Stratégia 2007-2013 1/5. változat FVM Budapest, 2005. december 20. a továbbiakban NAVS I.

⁷⁰⁵ Irányító Hatóság felelős: a vidékfejlesztés programmal való összhangért, az információk nyilvántartásáért és tárolásáért, a közreműködő szervek és résztvevők megfelelő tájékoztatásáért, az értékelés lefolytatásáért és jogszerűségéért, a monitoring rendszerért, a nyilvánosság megfelelő és kielégítő tájékoztatásáért.

programok felépítéséről. A konkrét pályázatok esetleges résztvevői felkészítő tréningek után sem tudnak felmutatni eredményes pályázatokat. Az Irányító Hatóság leginkább nyitott közalkalmazottai is az általános tájékoztatásra és a jogszabályokra hivatkozva utasítottak el minden, a program tényleges működtetésére és résztvevők igazi szerepére vonatkozó információ kiadását.

*Az eredményesség ellenőrzésére hivatott szervek feladatai is jobban körülírhatóak, mind az előző rendeletben.*⁷⁰⁶

A működés eredményességének ellenőrzéséhez azonban *nem adhatók hozzá a tényleges felhasználók és a kutatók eredményei, ha e területtel foglalkozókat nem vonják be a Monitoring Bizottságok tevékenységébe.* Az értékelés komoly elemző munkát igénylő feladataihoz külső auditor cégek bevonása és felépítése indokolt. Az értékelés lebonyolításában lényeges feladat magának *az értékelés módszereinek a kidolgozása.* E tekintetben sajnos e dolgozat még nem tud eredményeket felmutatni, ugyanis az egymásra torlódott első uniós és az előcsatlakozási projektek végleges értékelése sem történt meg. Az értékelés uniós eljárási rendjébe jelentős változást az időközi értékelésben lehet kimutatni, amely 2008-tól kezdve éves keretekben megy végbe. Eredményei hatással vannak mind az Irányító Hatóságra, mind a Monitoring Bizottságok munkájára.

Az uniós szervezet változásai kapcsán a dolgozathoz levonható tanulságok.

1. A teljes vidékfejlesztési *szervezetrendszer felépítése a magyar jogtól, és a jogi felfogástól tökéletesen idegen, vele nehezen összeegyeztető.* Az Irányító Hatósággal a legfontosabb probléma, hogy hosszú folyamatokon keresztül *sem tisztázódott a helyzete a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériummal.*

A SAPARD folyamatokból levonható tanulság e szervezetre nézve az, hogy bár az Irányító Hatóság szervezeti formáját tekintve a minisztérium egy főosztálya, *mégsem gyakorolhat felette közvetlen irányítási hatáskört a miniszter.* A szervezetrendszer tekintetében az EMVA– rendelet viszonylagosan nagy önállóságot biztosít a tagállamnak.⁷⁰⁷ A folyamatos és hathatós uniós ellenőrzés miatt azonban, számos 2004 előtt csatlakozott ország gyakorlatát követve, *helyesebb lenne egy teljesen önálló, szervezetileg is elkülönült szervet megbízni a feladatok ellátásával.*

2. A Monitoring Bizottság és az ellenőrző szervek feladata, szerepe nehezen fér össze a magyar jogi gondolkodás közigazgatási szervekről kialakított képével. E tekintetben *e szervek szerepének, és jelentőségének tisztázására* is szükség lenne. A hatékonyság, az effektív munka e szervezetek működésével kapcsolatban nehezen mérhető a jelenlegi helyzetben, amikor a vidékfejlesztés kapcsán *a területtel foglalkozók csak a miniszteri*

⁷⁰⁶ A monitoring bizottság, vagy bizottságok feladatai: az egyes intézkedések kiválasztásának véleményezése, felülvizsgálni, hogy valósulnak meg a programok céljai, mennyire eredményes a végrehajtás, kiigazíthatja a tengelyek közti elosztást, és módosíthatja az erre vonatkozó jogszabályokat, éves időközi jelentés és zárójelentés készíti, véleményezi az EMBA-ból érkező bizottsági javaslatokat.

⁷⁰⁷ Az Irányító Hatóság közjogi és magánjogi szervezet is lehet. Lásd: MVA rendelet a) irányító hatóság, amely nemzeti vagy regionális szinten működő közjogi vagy magánjogi szerv, illetve maga a tagállam, amennyiben az látja el az említett feladatot, az érintett program irányításának 74 cikk 2. bekezdés a, pont

rendelet vagy a pályázati kiírás gyakori változtatása kapcsán értesülnek e szervek tevékenységéről, és nem kapnak általános tájékoztatást sem a változtatás mértékéről.

A Monitoring Bizottságnak a legfontosabb megállapításait közzé kellene tennie, és e közzététel kapcsán konkrétan megfogalmazott változtatási javaslatokkal kellene előállnia.

Így a rendszer jellegéből kizárhatóak lennének azok a megállapítások, hogy e terület nem jog, hanem különböző gazdasági lobbik ütközőterülete, ahol a jogi jellegű elemzés szükségtelen és értelmetlen.

3. A közreműködő szervezetekkel kapcsolatban lényeges elem lenne a termékpályák megfelelő koordinációját is nehezen ellátó mamutszerv (MVH) *lebontása, a vidékfejlesztéssel foglalkozó osztályok leválasztása.* A vidékfejlesztés lényegével ellentétes e terület központi kézben tartása, tehát *kisebb, hatékonyabb és a helyi terveket jobban összehangolni tudó, önálló régióként, vidékfejlesztési ügynökségekre lenne szükség,* amelyeket országosan néhány fős koordinációs központ képes lenne összefogni.

Az MVH eddigi szervezetére vonatkozóan a dolgozatban levont következtetéseket az EMVA ismeretében azzal módosítanám, hogy *az egyes tengelyek közötti átfedések megakadályozására tengelyenként külön osztályt kellene létrehozni,* mely megfelelően tudná ellátni e feladatot.

11.6 Milyen legyen a magyar vidékfejlesztés rendszere az EMVA keretében?

A Tanács jogszabálytervezete és iránymutatása alapján 2005. december 20-i dátummal megjelent az első elképzelés arra nézve, milyen vidékfejlesztést szeretnénk a következő tervezési ciklusban. Az elképzelés jól követi az elméletet, és a tengelyekre vonatkozó iránymutatást, de kevés önálló stratégiai elképzelés született a vidékfejlesztés, mint terület jövőjére nézve. A fejlesztés és tervezés rendszere a 2005. év első felében a politikai viták tüzeiben állt, és merően két ellentétes álláspont látott napvilágot a továbbvitelre nézve:

1. Az első álláspont- Gráf József, az MSZP által delegált miniszter - abból indul ki, ami az 1980-as évekig valóság volt. Magyarországon a mezőgazdaság intenzív műveléséhez minden adottság rendelkezésre áll. A medencei fekvés biztosítja a folyamatos vízellátást, a földek termőképessége egyedülálló, és a megfelelő tőkeinjekcióval e terület a 2005. évi termés többszörösét is biztosítani tudja.⁷⁰⁸

A mezőgazdaság azonban nem képes biztosítani nagy tömegek munkával való ellátását. Az intenzív, nagyüzemi gazdálkodás a termőföldek hasznosítói számára biztosít jó megélhetést, néhány alkalmazottnak biztos kenyeret, és egyes idényszerű tevékenységeknél jelentősebb számú alkalmi munkát. A fejlődés velejárója az, hogy jelentős tömegek kiesnek a mezőgazdasági termelésből. E rétegek számára a

⁷⁰⁸ „Magyarország a mezőgazdasági termelés szempontjából, nemzetközi összehasonlításban is kedvező földrajzi, természeti, ökológiai adottságai... a vidék lakosságmegtartó képességének és a táj arculatának megőrzése... hogy hosszú távú garanciákat biztosító, nemzeti konszenzus alapján kerüljön meghatározásra az agrárgazdaság és a vidékfejlesztés stabilitását, fejlődésének irányát kijelölő stratégia”. In: ELŐTERJESZTÉS a Fejlesztéspolitikai Kabinet részére a 2007-2013 évek agrár-vidékfejlesztési stratégiájáról [http://www.nakp.hu/2.napirend_agrar és vidékfejlesztés.doc](http://www.nakp.hu/2.napirend_agrar_es_vidékfejlesztés.doc) 2005. szeptember 2.p.

szociálpolitika, és a különböző strukturális politikák biztosítanak majd megélhetést, nagy tömegüket felszívja majd a fejlődő ipari ágazat, az épülő infrastruktúra. Ezen ágazat képviselői idegennek érzik maguktól a vidékfejlesztést, mint területet. Szükséges rossznak tartják, melyet az Unió előírásai miatt kellett beépíteni a magyar szabályozás rendszerébe. A vidékfejlesztési támogatásoknak ezen álláspont képviselői szerint az általános agrárfejlesztés versenyképességét kell szolgálnia, így a magyar gyakorlatot úgy kell megalkotni, hogy a versenyképesség erősítésére csak azok tudjanak pályázni, akik már megfelelő saját tőkével, hitelképességgel rendelkeznek.

A vidékfejlesztés másik, az új programban ugyanilyen lényeges szelete a mezőgazdaság fenntarthatóságát és annak környezeti fenntarthatóságát is hangsúlyozó része (a mezőgazdasági területek fenntartható használata, a vidéki infrastruktúra diverzifikálása). E felfogás keretében nem alkalmas az agrárgazdasági célok megvalósítására, tehát az erre a célra szánt vidékfejlesztési összegeket át kell, és a csatlakozási megállapodás keretein belül át is lehet csoportosítani egyéb közvetlen agrár-kifizetési célokra. A magyar költségvetést így a lehető legkevésbé terhelnék meg a mezőgazdasági kifizetések top-up, azaz nemzeti kiegészítő részei. Ezen ideológia képviselői közül vannak, akik bizonyos reformokra vevők, így hajlandóak akár az uniós árral ellentétben bizonyos „sui generis” és speciálisan magyar érvelést felvállalni.⁷⁰⁹ A magyar érdekek képviseletében azonban nem vállalnak fel olyan jellegű programokat, melyek nem szolgálnak közvetlenül mezőgazdasági célokat.

E program képviselőinek sarkosítható álláspontja tehát: mezőgazdaságot, és benne olyan vidékfejlesztést, mely a mezőgazdaság érdekeit szolgálja.

2. A *második álláspont* tudományos megalapozottsága, és realitásérzéke sokkal nagyobb, és közelebb áll a valósághoz, azonban a teljes realitásérzékét ez az oldal is elvesztette azáltal, hogy érveihez megpróbálta megtalálni a politikai támogatottságot. Az oldal képviselői abból indulnak ki, hogy Magyarországnak, mint az európai fejlődés periferiájára szorult, és folyamatos fejlődési kényszerben álló országnak hamarabb kell alkalmazkodni a közös agrárpolitika változásaihoz, mint a jelenlegi agrárpolitika haszonélvezőinek.

A váltás iránya világos- az intenzív, túltermeléssel küzdő, *egyre kevésbé elfogadott, és finanszírozhatatlan agrárpolitikát fel kell váltania egy olyan politikának, melynek finanszírozásából egyre nagyobb részt vállalnak a haszonélvező tagállamok*, mely nem a termékeket piacon értékesítőket, hanem a termelőket támogatják, és amely olyan termékeket képes előállítani, mely nem károsítja a fogyasztók egészségét, és kielégíti a speciális igényeiket. A termelőknek azonban nem csak a termék előállítására, hanem a

⁷⁰⁹ Jól érzékeltetik ezt a gondolatot az irányító hatóság képviselőinek 2004. decemberében megjelent, az EMVA rendelet elfogadásakor képviselendő magyar álláspontra vonatkozó megállapításai „1. Új intézkedésként javasoljuk bevezetni a mezőgazdasági kockázatkezelés támogatását, különös tekintettel a mezőgazdasági biztosítások kezelésére. 2. Az átmeneti intézkedések (főleg önellátó gazdálkodók, termelői csoportok) támogatásával kapcsolatban nem tartjuk indokoltnak a lehatárolást, mely szerint ezek az intézkedések csak 2008. december 31-ig lennének támogathatóak. 3. A fiatal gazdálkodók induló támogatásánál indokoltnak tartjuk a támogatás kamattámogatás formájában való juttatását, amely a jelenlegi rendszerben létezik, az új jogszabály azonban eltörölné. 4. Az élelmiszeripari és erdészeti cégek támogatása esetében a Bizottsággal ellentétben nemcsak a mikro- és kisvállalkozások támogatását tartjuk indokoltnak. 5. Támogatjuk, hogy a mezőgazdasági területek erdősítése esetén a jövedelem-kompenzáció 10 helyett 15 évre szóljon, továbbá, hogy ne csak az erdők telepítése, hanem fenntartása is részesüljön támogatásban.” Lásd: Maác -Kónya op. cit

munkája környezetére is figyelnie kell. E termeléssel saját haladó hagyományaihoz tér vissza az európai termelő. Ez a modell a fejlődés legfőbb motorjának a környezeti és természetvédelmi feltételek betartására képes de saját tevékenységéből megélő, mások eltartásához is hozzájáruló gazdát képzel. A gazdát, aki csak saját és családja munkaerejét használja fel, aki saját földjén gazdálkodik, de termékeit nagyobb szervezet segítségével nagy tételben tudja a piacra dobni. Aki ismeri a területe természeti és gazdasági adottságait, ezen adottságok többszintű kihasználására törekszik, kihasználva minden művelési ág előnyeit. Az állami elvonások ne azt érintsék, aki idegen munkaerőt használ, hanem azt, aki a környezet anyag- és energiaigényét pazarlóan használja. A nagyobb üzemek lényegesen kevesebb támogatást kell, hogy kapjanak, mint kisebb társaik. A jogi és közgazdasági eszközöknek valóban a gazdatársadalom kiszolgáltatására létrejövő intézményrendszert kell alkotniuk.⁷¹⁰

Ezen álláspont képviselői, bár alapvetően jót akarnak, elfelejtik saját kiindulópontjukat, a Nemzeti Agrárkörnyezeti Program földértékelési rendszerét. A rendszer ugyanis a realitásokkal számolva egy több lábon álló mezőgazdaságra épít. Jól számol azokkal a lehetőségekkel, hogy a magyar termőterület közel 35-40%-a intenzív mezőgazdasági termelésre alkalmas. E területeken gazdálkodók az 1990-es évektől folyamatosan és rentábilisan meg tudnak élni a mezőgazdasági tevékenységből úgy, hogy Unión belüli versenytársaiknak szánt támogatásainak kevesebb, mint felét kapják. E termelők, bár nincsenek sokan, de egyenlő bánásmód mellett versenytársak tudnak lenni a mezőgazdasági termékek szabad piacán is. Erről a rétegről, ha képesek felvállalni a magyar agrárium érdekében a sorsközösséget a vidéken élő többi emberrel, egy vidékfejlesztési program tervezésekor nem kell ellenségként beszélni.

A második nézet képviselőinek sarkosítható álláspontja: a társadalmi szolidaritás felvállalása érdekében a vidékfejlesztésnek rendeljük alá az egyre inkább csoportérdekeket szolgáló, és az ország érdekeivel ellentétes agrárpolitikát.

Véleményem szerint az új magyar vidékfejlesztési program tervezéskor nem szabad egyik székértábor érdekeinek szolgálatába sem szegődnie a magyar vidék, és a vidéken élők legfontosabb programjának. E dolgozat írójának a feladata nem egy újabb cselekvési terv megalkotása, hanem a dolgozatban felvetett de lege ferenda javaslatok olyan jellegű összegzése, melyet talán a programalkotók is fel tudnak használni:

1. Kiindulva a magyar termőföld és a környezeti eszközök által meghatározott feltételekből, elmondható, hogy fenntartható, életképes vidéki gazdálkodáshoz ma Magyarországon *legalább háromféle* területtel kell számolnunk. Az első terület, melybe az Alföld kelet-magyarországi, és dél-magyarországi régiói tartoznak bele, jórészt *azon társas vállalkozások kezén van, akik eredményesen fenn tudják tartani az általuk használt területeken a nagyüzemi intenzív művelést.* E vállalkozókat arra kellene szorítani, hogy a megtermelt profitjuk egy részét olyan jellegű *feldolgozó-kapacitás* építésére fordítsák, mely a rendszerváltás során a termelésből kiszorult rétegek számára helyben megélhetést tud biztosítani.

⁷¹⁰ÁNGYÁN József: Legfontosabb célok, és legsürgetőbb feladatok IN *Agrár-környezetgazdálkodás és vidékfejlesztés az Európai Unióban és Magyarországon (folyamatelemzés, helyzetértékelés, jövőkép és fejlesztési stratégiavázlat)* http://www.nakp.hu/publi.htm/agrar_es_vidkepolitika_uj.doc 28-31.p.

A vidékfejlesztés szervezetrendszer e területekre nézve *nem igényel specialitást*. A programokról való időbeli tájékoztatás, és a pontos, minden részletre kiterjedő tájékoztatás e réteg számára az eredményes pályázatok alapvető feltétele lenne.

Az ország másik, közel 1/3-án olyan *intenzív, de kevésbé gépesíthető, munkaigényes, kultúrák termelése és hagyománya alakult ki, ahol a termelés szervezésében, és a minőségi termék előállításában sokkal nagyobb szerepe lehet a gazdasági szakértelemnek, az emberi tényezőknek* (Észak -Magyarország és Dél-Dunántúl híres borvidékei). Az e területeken termelőknek egyrészt segítséget nyújthatna a termelői csoportokról szóló rendelet azon módosítása, hogy az árbevétel számításakor ne csak a szőlő alapanyag, hanem e csoportok által feldolgozott termék ára is bele számítson a csoport árbevételébe, így gyorsabban, ténylegesen a csoport által hozzáadott értéket figyelembe véve lehetne néhány éven belül teljesíteniük az állami elismerés feltételeit. E területen élők számára a jog által adható másik jelentős eszköz *az előállított termékük egyedi, tájra jellemző jellegének erősítése*. Az új vidékfejlesztési programban erősíteni kellene e területek azon törekvéseit, hogy meghatározhassák a tájra jellemző termékeik minőségi paramétereit, a termelésük helyét, valamint meg legyen a lehetőségük arra, hogy a feldolgozás magas szintjéig *a terület és a termék védelmében más területek termelőit eltiltsák a tájra jellemző termék használatától*.

E területekre nézve az új vidékfejlesztési terv csak akkor lenne sikeres, ha *dekoncentrált, a helybeli érdekekkel azonos felfogású vidékfejlesztési szervezetrendszer segítené a munkájukat*.

Az ország harmadik része, melyet középhegységeink és védett természeti területeink alkotnak, olyan természeti adottságokkal, értékekkel rendelkeznek, melyek mellett *intenzív módon mind a mező- mind az erdőgazdálkodás elképzelhetetlen*. E területeken a földhasználat kevésbé intenzív művelési ágait kellene előtérbe helyezni (erdő, gyepek, rétek, nádas művelési ág). A termelő szerepe azonban e területen nem korlátozódhatna ezen extenzív és kevésbé jövedelemtermelő gazdálkodás folytatására, *hanem megfelelő munkával ki kellene építeni azt az infrastruktúrát, azt a szemléletmódot, hogy e háborítatlan területre tudják csábítani az ország lakosságának jelentős részét*. E területeken szerepet kaphat a környezetgazdálkodás, ide kerülhetnek a hátrányos helyzetű területek kiegészítő támogatásai, és itt lehet igazán jelentős vidéki gazdálkodás diverzifikálására való törekvések elősegítése. Az ország ezen területeinek van szüksége a legnagyobb segítségre, így e területre irányuló fejlesztésben nem elegendőek a vidékfejlesztés eszközei.

A kapcsolódó területekre (mint a turizmus fejlesztése, romokban lévő váraink rekonstrukciója, a védett területeink megközelíthetősége, zöld-turizmus biztosítása) *fel kell használni a strukturális alapok egyéb lehetőségeit is*.

Lehetővé kell tenni azt, hogy e területeken *komplex fejlesztési programmal és intézkedésekkel előáll, és a tevékenységüket megszervezni tudó LEADER szervezetek ne csak az EMVA alapból, hanem jelentős hazai egyéb fejlesztési pénzekből is részesedhessenek*.

2. A felvetések jogi és intézményi jellegű kihatásai a következők:

- Átfogó, és kódex jellegű törvényben kellene szabályozni a vidékfejlesztés kérdéseit.

- A vidékfejlesztés irányítását el kellene intézményileg is választani az agrárgazdaság irányításától.
- A Monitoring Bizottság tevékenységének nyilvánosságát biztosítani kell, tagjai kinevezése a végzett munkájuktól függjön, ki kellene dolgozni azon szempontrendszert, melyek alapján egy társadalmi szervezet delegálhatna tagokat e bizottságokba.
- A Közreműködő Szervezetek feladatának megszervezését a vidékfejlesztési törvényben kellene rendezni. A delegálás szabályait átfogóbb módon kellene kezelni, alapvető szabályait rendezni. A delegálási megállapodások nyilvánosságát biztosítani kellene.
- A pályázatos támogatásoknál meg kellene tartani a bírálat, a döntés intézményeinek különállóságát, azonban a bíráló bizottságokban lehetőséget kellene biztosítani a pályázók szervezeteinek tagok delegálására.
- A pályázatos támogatások esetében a jogrendszerben biztosítani kellene az Irányító Hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatát, ezzel együtt lehetőséget kell adni minden pályázónak arra, hogy megismerje a pályázatával kapcsolatos bírálatot, a döntés indoklását. A vidékfejlesztés támogatási rendszere csak lehetne képes a jogrendszerbe megfelelően intézkedni. A kettős, bírálati és pontozási rendszer fenntartásával, és a rendeleti támogatásokra való kiterjesztésével meg lehetne teremteni azokat a gazdasági érveket, melyek alapján megkérdőjelezhető a pályázat eredményes végrehajthatósága. Ezek az érvek kellően felkészült szakembergárda bevonásával bíróság előtt is védhetőek lennének, így a pályázó a magyar jogrendszernek felróhatóan nem lenne elvágva a közigazgatás döntéseinek legfontosabb garanciális intézményétől.
- Az MVH egységes támogatási csúcsszervként való kezelése indokolatlan. Az új vidékfejlesztési hivatalok döntési hatásköreit régióként kellene telepíteni. Az adott régióra jellemző gazdálkodási és természeti adottságokat kellene kiemelni a megfelelő tengelyek előtérbe helyezésével. A központi hivatal lényegében az ellenőrzés és az irányítás feladatait töltené be, minimális központi létszámmal.⁷¹¹

⁷¹¹ A tényleges megvalósításra lásd: SZILÁGYI János Ede Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások rendszere CSAK Csilla (szerk.): *Agrárjog. A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon.* (Miskolc, 2008, Novotni Kiadó 342-356. p.

IV. RÉSZ: A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A vidékfejlesztés uniós gazdaság- és jogfejlődésének a dolgozatban kimutatható eredményei:

1. A vidékfejlesztés a regionális politikához hasonló *komplex terület*, melynek az agrár- regionális- és szociális politikára is kiható vonásai vannak, tervezésében, a pénzügyi keretek felhasználásának ellenőrzésében pedig, egyértelműen a regionális politikák fejlődése során kialakult rendszert követi.

2. A vidékfejlesztési politikának kialakulnak, a meghatározás szempontjából saját alapelvei, melyeket a *minden bürokratikus intézménytől való elhatárolódás és vidéki érdekek és kultúra értékeinek megőrzése* jellemez, és amely prioritásként emeli ki a vidéki programok eredményeinek *elemzését, és többcélú kutatását*.

3. A vidékfejlesztés legfontosabb fogalmai folyamatosan jellemzik a területen keletkezett dokumentumokat.

A környezettudatos gondolkodás itt nem csak elemeiben jelenik meg e politikának, hanem *fenntartható fejlődés* lesz az egyik alkotóeleme. Mindinkább meghatározható *átmenetet képez a környezetpolitika és az agrárpolitika között*.

4. A vidékfejlesztés egy több politikára is hatással lévő komplex tevékenység, mely Európában a közös politikák által meghatározott keretekben eddig is jól elhatárolható fejlődési utat járt be:

A kialakulásával egyidős első lépések az elmaradott, *vidéki területek speciális piaci és az üzemre irányuló támogatási rendszerét* alakítják ki, valamint e területeken a mezőgazdasági tevékenység *diverzifikációjára* törekednek.

A második lépés az *agrár-környezetvédelmi jellegű intézkedések* beiktatása, immár nem csak a hátrányos helyzetű területeken- a több pólusú fenntartható mezőgazdaság megteremtésével, a mezőgazdaság tevékenységét is kiterjesztően értelmezték.

A harmadik dimenzió a *vidéki értékek védelmének* és ezen értékek terjesztésére irányult, és legfontosabb jelszava *a város és vidék közötti együttműködés* megteremtése.

5. A vidékfejlesztés önálló politikaként való jellemzése, a területfejlesztés vagy az agrárpolitika részterületeként való elhatárolás a leginkább vitatott a szakirodalomban.

A dolgozat eredményképpen elmondható, hogy a vidékfejlesztést célszerűségi okokból ésszerű *az agrárpolitika második pilléréként* definiálni. E pillér finanszírozási módszereiben és közigazgatási szervezetrendszerében eltérő képet mutat, azonban a központosított agrárintézményektől, növekvő jelentősége azonban elősegíti az agrárpolitika *renacionalizálását*, ugyanis e politika új szegmense egymástól gyökeresen eltérő agrárpolitikákat is lehetővé tesz azzal, hogy a négy vidékfejlesztési pillér más szegmenseit fejleszthetik a tagállamok. *E mellett lehetővé teszi az öko-reguláció szélesebb körben való elterjesztését*, valamint a közvetlen támogatások előtérbe kerülésével egy üzemhez, és termelői minőséghez jobban kötődő igazságosabb agrárpolitika kialakítását. és a szabad piac elveinek jobb érvényesülését.

6. A mezőgazdasági struktúrapolitika jelentős szerepet játszott *az agrárstruktúra átrendeződésében*, és a mezőgazdaság, mint alárendelt gazdasági ágazat helyzetének megszűnésében.

7. Az agrárpolitika alkotmányos alapjainak számító Római Szerződésben megjelenik, és a területtel fogalakozó agrár-és európai jogászok számos elemzésének a tárgyát képezi a *mezőgazdasági termék* fogalma. *A mezőgazdasági termelő fogalmára azonban nem tér ki az alapszerződés, csak a struktúrapolitikai irányelvek.* A termelő, mint az agrárpolitika céljaiban meghatározott, méltányos jövedelemmel ellátandó alany azonban a deklarációk szintjén végig jelen van az agrárpolitikában.

E korszak vitathatatlan eredménye még, hogy kialakul a *mezőgazdasági képzés* rendszere, megszülettek a *modern gazdálkodó fogalma* és a képzettséggel együtt járó praktikus tudás szintjei, és kialakult a *gazdaság átadásának intézményesített rendszere*, melyből az *előnyugdíjat a kialakuló szociális jog, veszi át, teszi általánossá.* A mezőgazdaságban maradó gazdáknak, akik regisztráltatták magukat, egységes statisztikai adatszolgáltatási rendszert vezettek be.

8. A mezőgazdasági struktúrapolitika fejlődésével létrehozták azokat a területeket, melyek *közösségi támogatás nélkül elnéptelenednének, mert a termelés feltételei nem kedveznének az adott ágazatnak.* E területek azonban már több szempontból *hátrányos helyzetűnek* minősültek, így fejlesztési tervezésük sok esetben kikerül az agrárpolitika hatásköréből. A megszülető regionális politika, sajátos belső szabályozási rendszere saját elemként kezelte ezt a területet, melyet sok közgazdász elemző a kilencvenes évek elején nem is tekint az agrárpolitika részének.

9. A vidékfejlesztés eljárási rendjét, és kereteit is meghatározó regionális politika egyik fontos vívmánya az, hogy a tagállamoknak törekedni kell a *pénzek felhasználásában a közösségi szinten megfogalmazott követelmények teljesítésére.* Az egységes területi statisztikai rendszerben *összemérhetőek a régiók eredményei*, és a támogatott projektek gazdasági hatékonysága is.

10. A regionális politika azonban adós azzal, hogy a *különböző felépítésű tagállamokat azonos statisztikai régiókban versenyeztesse.* Az azonos területi alapú versenyenél sokkal fontosabb lenne, ha a *vidékfejlesztés nem egy nemzeti fejlesztési tervben szereplő versengő fejlesztési cél, hanem a téma fontosságából adódóan maga is önálló költségvetési forrás lenne, minél dekoncentráltabb területeken.*

11. A hagyományos mezőgazdasági termelésre alapozott és fejletlen infrastruktúrával rendelkező területek- a későbbi vidéki térségek – *több jogcímen, és alapból is jogosultak lehettek volna a támogatások igénylésére, de ezt a helyzetet maga a regionális politika versenyszabályai tiltották.* A regionális politika, kinőtte a strukturális alapok által nyújtott kereteket. Át kellett alakítani a támogatás rendszerét, és az egyre kevésbé finanszírozható *agrárpiaci támogatások átcsoportosításával lehetett az említett területek regionális feszültségeit kezelni.* A megoldás a több évtizedig elhallgattatott agrár-struktúrapolitika továbbfejlesztése volt, mely a vidékfejlesztési politika agrárpolitikába való beépítésével nyert megoldást.

12. A regionális politika másik nagy vívmánya az, hogy az ahhoz kapcsolódó programok *a régió fejlesztésén túl valamely szakpolitika célját is szolgálják,* így a szakpolitikák fejlesztésére létrejött pénzügyi alapokból jogosan finanszírozható a regionális fejlesztés, mely tovább erősíti mindkét területet. A regionális politika tehát nem versengő, hanem kiegészítő jellegű politika.

E tényt kihasználva az addig egymástól teljesen különálló pénzügyi alapok céljai között *megindult az átfedés,* és az egyes szakpolitikák között is megjelentek olyan célok, melyek a másik alap fő profiljába vágnak. E tendencia a korszakon túl mutat, és folyamatosan a pénzügyi alapok rendszerének átalakításához vezet.

E folyamat témánk szempontjából legfontosabb továbbvihető része az lesz, hogyan alakul ki az önálló vidékfejlesztési alap, és az alap létrejötte miként alakítja át az alapok finanszírozási rendszerét.

13. a, A regionális politika leglényegesebb pontja az olyan centralizált *programozási rendszer kialakulása volt, ahol nem csak eltűrt, de elvárt elemmé vált a programokban való helyi közreműködés*, a helyben szokásos igények felmérésén túl a közösségi programokkal történő összehangolódás.

b, A strukturális alapok szempontjából lényeges újtásnak tekinthető, a központi támogatások építő jellegű, eredményes felhasználását biztosító *társfinanszírozás*, ahol a regionális fejlesztésre, programjaira rendelkezésre bocsátott uniós és tagállami összegeket több mint 50%-ban a pályázó egészíti ki saját forrásaival, valamint *központi ellenőrzési és értékelési rendszere*.

c, A társfinanszírozás rendszere mellett azonban átláthatatlan e rendszer az egymással versengő közösségi és tagállami döntési kompetenciák, és társfinanszírozás programonként változó összetétele, valamint a közreműködő szervek döntési jogosultsága szempontjából, így lényeges lépés lenne a további *egyszerűsítés, és a szakpolitikák szerinti differenciálás*.

14. A magyar SAPARD Program kezelése kapcsán az *uniós hozzáállásban* az alábbi hiányosságok mutathatók fel:

- *időbeli késéssel* fogadtak el olyan jelentős jogszabályokat, amelyek hiánya késleltette a csatlakozni kívánó országok előkészületi munkáját;
- a magyar szakemberek gyakran érezhették úgy, hogy *pontos rögzített elvárások hiányában kritizálják a magyar felet*;
- gyakran érvényesült az elv: *“más szemében a szálkát, magáéban a gerendát sem”, azaz vegyük Görögország példáját, aki maga is többéves késéssel tett eleget számos uniós elvárásnak*; a magyar előkészületektől viszont a teljes harmonizációt várták el a portugál és görög szakemberek.
- *az ellenőrző bizottságokban főleg ellenérdekelte agrár-országok képviselői voltak*, akik érthető módon szívesebben látnak bennünket az Unión kívül;
- a Bizottság olyan *intézményfejlesztési terv alapján elkészült munkát utasított vissza, amelyet korábban ő maga hagyott jóvá*.

15. A TANÁCS 1698/2005/EK. sz. rendeletben (MVA rendelet) létrehozott Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alappal, és e rendeletben a vidékfejlesztés négy pillérérnek megalkotásával a Bizottság *a forráselosztás tekintetében megnöveli a tagállamok és a tagállamokon belül a régiók mozgásterét*, és más alapokon álló, vállalkozói szemléletű, környezettudatos termelőkől álló, sajátos szervezeti keretekben szerveződő termelők, és a vidéki térségek lehetőségeit.

16. A *társfinanszírozás*, mely a vidékfejlesztés területén tény, *az agrárpolitikán belül csak az új tagállamok esetében működik*. A radikális reformok egyik formája lehetne a *vidékfejlesztés agrárpolitikán belüli szerepének megnövelése, amely igazságosabbá tenné a jelenlegi támogatáselosztást*.

A magyar a vidékfejlesztés fejlődésére a könyvben a következők állapíthatók meg:

1. A magyar agrártámogatás vázlatos áttekintéséből nyilvánvaló, hogy *a porosz utas agrárfejlődés iránya alá tartozó* magyar mezőgazdaságban a támogatásnak nem voltak jellegzetes meghatározható történelmi hagyományai.

2. Tudatos és támogató agrárpolitikáról a szocialista időszakban a 60-as évek elejétől beszélhetünk, ahol *a kollektív használat, és az extenzív termelés a meghatározó.*

3. a. A 70-es évek második felében kialakul *egy differenciált támogatási rendszer* az azonos felépítésű, és a tanácsok mezőgazdasági osztályai alapján irányított szövetkezeteknél, és az állami gazdaságoknál. A differenciálás alapja egyedül a *termőterületek aranykorona értéke* volt.

b. A kedvezőtlen adottság ebben az időszakban *nem terjedt ki a területe infrastrukturális fejletlenségére*, a helyi társadalom összetételére, a teljes foglalkoztatás körülményei között nem volt mérhető a munka hatékonysága.

c. A kiegészítő támogatásoknak köszönhetően megnőtt a vidéki agrárértelmisség szerepe a munka szervezésében, kialakult és tovább erősödött *az adott vidékre jellemző termékek előállítására való törekvés*, ez újabb lendületet adott a magyar élelmiszeripar fejlődésének. A kiegészítő támogatások eredményének tekinthető a szakszövetkezeti rendszerek keretében *új növénytermesztési kultúrák meghonosodása, és a nagyüzemek által szervezett és irányított háztáji gazdaságok esetében a családi munkaerőt kihasználó, intenzív kisüzem termékei is megjelentek a magyar piacon, megteremtve ezzel egy más alapon történő fejlődés csiráit.*

4. A rendszerváltás után az agrártámogatás 1993-ig nem tudatos fejlesztés eredménye, a további rendszer tovább csökkenő finanszírozás mellett, *teljesen eltérő használati és támogatási struktúra* alakul ki.

a. Az átgondolatlan, egymással ellentétes érdekek versenyének végső vesztese az agrárgazdaság, melyből 1993-tól kezdve a fiskális szemlélet elterjedésével folyamatosan *kivonják az államilag garantált, és nem visszafizetendő támogatásokat*, és a kamattámogatások bevezetésével a gazdáknak szánt támogatások jelentős részét bankrendszerbe pumpálják.

b. A támogatáspolitikai velejárója, hogy *a kedvezőtlen adottságú területek külön rendszerben kezelése eltűnik*, és a környezetvédelem is csak szektoriális szinten jellemezhető az 1995-ös törvény megjelenéséig.

5. A társadalmi feszültségek erősödésével konkrét agrárfejlesztési koncepció 1996-ban született, amiben megalkották *a támogatás törvényi alapjait, intézményi és pénzügyi feltételeit, valamint a támogatási jogcímeket.* Az agrártámogatásokra vonatkozó speciális eljárási szabályok megalkotása a kormány hatáskörébe kerültek, míg a támogatási rendeletek megmaradtak miniszteri szinten. Ekkor jelenik meg a mezőgazdasági deklarációk szintjén *a vidékfejlesztés*, született meg az első vidékfejlesztési terv. A terv megjelenésével együtt megjelennek az agrárstruktúra egyenlőtlenségeinek átszervezésére vonatkozó első jogcímek, és ezen időszakban már fontos szempont lesz a jogharmonizáció is.

6. Az előcsatlakozási alapoknak kulcsszerepük volt a demokratikus átmenet és a piacgazdaság kialakításában a volt szocialista államokban. A PHARE program kialakulásában és fejlődésében a kulcsmomentum a döntési *hatáskörök egyre nagyobb*

részenek a támogatott államnak való átadása. A teljes decentralizáció azonban csak a SAPARD program felépítésénél valósult meg.

7. A SAPARD Hivatal, melynek kiépítése mérföldkönek számított a magyar közigazgatási szervezetrendszer reformjában, *sajátos kettősség jellemzi, lévén egyszerre az Európai Unió illetve a Magyar Köztársaság végrehajtó szerve.*

a. A Hivatal lesz az első olyan intézményünk, amelyet az Unió előírásainak megfelelően akkreditálnak, és ezáltal teljes jogosultsággal rendelkezhet uniós pénzeszközök felett.

b. Más (magyar) hivatalokhoz képest *felértékelődik az ellenőrzés szerepe,* és újdonságként hat a program monitoring is, amelynek során a Hivatal működésének hatékonyságát is vizsgálják.

c. A *modern közigazgatással kapcsolatban támasztott számos követelménynek* (célnak megfelelő szervezet, modern ismeretekkel rendelkező munkatársak, informatikai háttér) eleget tesz.

8. A meghirdetett programok szintjén a SAPARD végrehajtó rendszerében *az agrár- és vidékfejlesztési programok nagyon egybecsúsznak.* Maga a program a magyar kormányzat elképzelései szerint is a mezőgazdaságnak nyújtott újabb pénzügyi eszköz.

9. A tanulási folyamat része volt, hogy a SAPARD programról *nem jutottak el pontos információk a potenciális kedvezményezettekhez.* 2000-körül, mikor az első magyar intézményrendszer elkészült, számos kiadvány ismertette a SAPARD támogatásokat. E folyamat kissé korai volt, mert az intézményrendszer megfelelő felállításáig erre nem volt szükség. Sok termelő és feldolgozó, mint reális támogatási jogcímekkel számolt ezen összegekkel vállalkozása finanszírozási lehetőségének tervezésekor, és nem vette komolyan a 2003-ban valóban meghirdetett pályázatot. A támogatási jogcímeket, és pénzösszegek megismerhetőségén kívül azonban magát *a támogatás utófinanszírozott jellegét, az ellenőrzés szigorúságát, és a beszerzendő mellékletek formáit csak az utolsó pillanatban ismerhették meg a lehetséges pályázók.* Eljárási kérdéseknek volt betudható, hogy a SAPARD pályázatok jelentős részét *nagyvállalkozások tudták megpályázni, és tovább nőtt a vállalkozások fenntarthatósága közötti különbség.*

10. A jövő vidékfejlesztési elképzeléseihez a dolgozatból a következő megállapítások tehetők: a magyar agrárium struktúrájához igazodóan, háromféle vidékfejlesztési politikára lenne szüksége. Az ország intenzív mezőgazdálkodás alatt álló területein maradna az *általános programokat koordináló be nem avatkozó rendszer.* Az ország saját, munkaigényes, de kisüzemi kereteket fenntartó, főleg szőlő és gyümölcsös ágazatban tevékenykedő részeken a vidékfejlesztés feladatává tehetnénk az eredet és minőségvédelem, valamint a termékek származását jelző feladatokat is. *E részeken hatékonyon, és sajátos döntési kompetenciákkal rendelkező intézményrendszerrel lehet döntést elérni.* A harmadik részben a termelés, a meglévő ökológia állapot fenntartása, a turizmus, és a hagyományörzés lehet a hagyományos kultúrák megőrzésének, és egy új típusú jövő elindításának kezdete. *E területeken a halmozott hátrányok megléte miatt indokolt lenne a strukturális alapok, és a vidékfejlesztési alap kettős finanszírozásának megengedése, és esetelegesen önrész nélküli programok támogatása is.*

A munka gazdasági jellegű megállapításai, következtetései, eredményei a következők:

1. A nyugati elemzők jelentős része tartott a csatlakozás mezőgazdasági kihatásaitól: A megmaradt magyar gazdák a csatlakozás időpontjában *a nyugati versenytársaik támogatásainak töredékéből alkottak hasonló minőségű árut, a kilencvenes évek végén a termőföldek ára alacsony volt, és a nagyarányú vidéki munkanélküliség, és az elaprózódott tulajdoni szerkezet hatására a haszonbérlet és a munkaerő árát a mezőgazdaságban termelő határozta meg.*

E szemlélettel együtt járó félelmet erősítették az AGENDA 2000 beharangozott reformcéljai, ahol az addig megkapott *áralapú támogatások arányát nagy mértékben kívánták csökkenteni.* A termelésben megfeleltetési kritériumok megtartását, és kötelező vidékfejlesztési átcsoportosítást kívánták bevezetni.

Az ajánlat az AGENDA 2000 alapján: *előcsatlakozási segélyek és a közvetlen támogatások kifizetésének hiánya.*

2. A csatlakozó országok tárgyaláskezdő dokumentumaikban szinte mindannyian olyan *bázisidőszak* megjelölésével kezdtek, ahol a megosztott Európában szinte verseny nélkül tudtak a keleti piacokon értékesíteni. A válasz erre a kilencvenes évek közepéhez, mint bázisidőszakhoz való ragaszkodás, egy intenzív fiskális politika érvényesítése a csatlakozókkal szemben. E mellett igényként jelent meg az új tagállamokkal szemben *a félig önálló gazdaságai felszámolása, amelyekhez a mezőgazdaság nemzeti jövedelemből származtatott arányának csökkenése* társult.

3. A csatlakozók rossz időpontban bevezetett bázisidőszak tervezetei, és a piacvesztéstől való félelem hatására megszületett *a kettős közvetlen támogatásra* vonatkozó uniós javaslat. E javaslat fokozatosan, és kevés uniós kezdeti hozzájárulással vezeti be az új tagállamok közvetlen támogatásait. Egyben a későbbiekre meghagyja a lehetőséget e kettősség megszüntetésére.

4. A kettős közvetlen kifizetésekkel együtt a megfeneklett agrártárgyalások következményeként az AGENDA 2000-hez képest *két évvel kitolódott az új tagországok felvétele,* így a már tagállamoknak juttatott és betervezett juttatások megmaradtak az uniós költségvetésbe. A világgpiaci folyamatok 2003-ra lecsökkentették az Unió felhalmozódott agrártermékei jelentős részét. Az agrárpolitika reformintézkedéseinek fenntartását tehát kizárólag a 10 közép- kelet- és dél-európai állam csatlakozása indokolta.

E változó világgpiaci pozíciókat a csatlakozók nem tudták kihasználni. Annak ellenére, hogy a csatlakozási tárgyalások befejezése immár a Bizottság érdeke volt, sem a közvetlen támogatások ütemezésén, sem pedig a bázisidőszakon nem tudtak változtatni. *A csatlakozási tárgyalások egyetlen pozitív eredményeként azt a tényt tudták feltüntetni, hogy a normatív alapon járó területi támogatások az intenzív kultúrákra is adhatóak lettek, valamint e terület kiegészítő támogatásaira átcsoportosíthatóvá váltak a kiegészítő jellegű intézkedések, csökkentve ezzel a vidékfejlesztési kereteket.*

5. A felkészítés több szintű volt, azonban a tájékoztató kiadványokban *nem hívták fel a gazdák figyelmét arra a tényre, hogy a területi alapú támogatások utófinanszírozásúak, és a nemzeti kiegészítést sem kívánják előfinanszírozni.* Így a gazdák többsége a 2005. év kezdetekor forrás nélkül maradt, így nem volt képes a gazdasági munkáit megkezdeni.

6. A mai vidékfejlesztés egyik legfontosabb tanulság az, hogy az agrárium és a vidékfejlesztés alábbi problémái igazi megoldás nélkül tornyosulnak egymásra:

- a, a két egymástól független vidékfejlesztési tervtől függetlenül *nincs egységes szemléletű stratégia.*
- b, a tulajdoni és használati rendszer *nem egyeztethető össze, a tőkehiány állandó.*
- c, az általános tőkehiány *a gazdasági fejlesztések önrészéhez sem ad alapot.*
- d, a gazdálkodók *többsége alulképzett, a képzésből hiányoznak a jogi és gazdasági elemek.*
- e, a szaktanácsadók *költségei nem az ágazat fizetőképességéhez igazodnak.*
- f, A magyar agrárpolitika nem fektet kellő súlyt *a vidék általános infrastrukturális és természeti fenntarthatóságát támogató pályázatok, és rendelkezések eredményességének előmozdítására.*

7. A vidékfejlesztés azonosságkeresése sem megoldott:

- a, sokan a *struktúrafejlesztés egy területének* tekintik a területet, amely a jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező városokkal folytatott versenyben óhatatlanul is alulmarad.
- b, az *agrárpolitika* reformjának, és költségcsökkentésének egyik fontos eszköze lehet-e terület, *ha nézőpontját és finanszírozási módszereit átveszik a piacszabályozás szintjén is.*
- c, a *szociális kérdések* e politika keretében az *autonómia és a közösségsszervezés* révén kaphat új típusú megoldásokat.

A miből a vidékfejlesztési jogra vonatkozóan a következő megállapítások és következtetések tehetők:

1. A csatlakozási tárgyalások megkezdésével szinte egy időben megjelent a 1257/1999-es szám EK rendelet a vidékfejlesztésről, melyet a dolgozatban végig *vidékfejlesztési alaprendeletként rövidíték, és a kiegészítő végrehajtási rendeletei.*

E rendelet alapján kellett megkezdenni a csatlakozó országoknak a vidékfejlesztésre vonatkozó *tervezési, szervezési, és konkrét végrehajtási feladataikat* megszervezni.

2. A vidékfejlesztés finanszírozási alapjait az EMOGA két szekciója látta el, azonban e két szekció szervezetrendszere, és keretei merőben eltérőek voltak. Az Orientációs Szekció *a Strukturális Alapok közé tartozott*, aminek a következményei azok voltak, hogy tervezésében, felépítésében, és monitoring rendszeréről a vidékfejlesztési alaprendelet egyszerűen *a Strukturális Alapokról azonos időben megalkotott rendelet szabályaira utalt vissza.* A vidékfejlesztés e körben nem vált szét a mezőgazdaság fejlesztésétől, és az ország strukturális fejlesztésére vonatkozó *Nemzeti Fejlesztési Terv* kereteiben kellett e területet összehangolni.

3. A vidékfejlesztés, mint közös cél jelent meg *a strukturális és kiegészítő alapintézkedések céljaiban, azonban a háttérben egy kiterjesztett agrárpolitika képe körvonalazódik, melynek elemei fokozatosan egybefolynak.*

4. Az összeegyeztethetőség szabályai bár különbséget tesznek az agrárpolitika két területe között, és megpróbálja *elhatárolni* e két terület támogatásait. A rendelet módosításával, és *a megfeleltetési kritériumok* bevezetésével az olyan támogatások esetében, *ahol a kritériumok teljesítésére adnak vidékfejlesztési támogatást, valamint a*

kritériumok előírásainál szigorúbb kötelezettségeket vállal a termelő, ott *a piaci jellegű támogatások mellett jár a termelőnek a vidékfejlesztési támogatás is.*

5. A programozás minden addigi eljárástól elhatárolandó, és rendkívül összetett folyamat. Az előkészítés a tagállam, a döntés minden esetben a Bizottság kezében van. A jóváhagyás szempontjai ellenőrzésekor *az összeegyeztethetőség, az uniós versenyjogi normák tiszteletben tartása, valamint a kitűzött, szintén közös célok teljesítését mérik.*

A két különböző szekcióból finanszírozandó eljárás között csak a jóváhagyás idejében, valamint a programok összetettségében van lényeges különbség

6. A programozás mellett a vidékfejlesztési támogatások lényeges meghatározó része az *értékelés*, melyet független szakértők végeznek el. E háromfázisú folyamat mind a beterjesztett, és még jóvá nem hagyott programokat, mind a már működő támogatásokat módosíthatja, az utóértékelés kihathat a következő programozási ciklusra is. A frissen beindított vidékfejlesztési programok esetében *az előzetes értékeléskor még nem áll összehasonlítható, és mérhető adat a rendelkezésre, a szakértői vélemény csak spekuláción alapulhat, és jelentősen meghosszabbítja a program bevezetésének folyamatát.*

A *közbenső intézkedések* hatására többször módosított támogatási intézkedésekkel azonban nemcsak a rendszer hatékonyságát lehet növelni, hanem a gyakori változásokkal a rendszer átláthatóságát csökkenteni, és olyan állapotokat előidézni, mellyel a tagállam által rendelkezésre álló összeg töredékét tudja felhasználni a befogadásra alkalmatlan támogatási kérelmek miatt.

Az utóértékelés eredményei jelenthetnének olyan információt, melyből le lehetne mérni egy program hatékonyságát. Ezen információk *kutathatóságának kérdéséről, és a vizsgálatok mikéntjéről azonban a rendelet értelmezésével nem lehet további következtetéseket levonni.* Szükséges lenne az utóértékelés kutathatóságát biztosítani, és eredményeit közérdekű információként kezelni.

7. Az ellenőrzés és a szankciók tekintetében a rendelet, és a kapcsolódó Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszerre vonatkozó (a továbbiakban IIER) rendeletek halmaza a *szükségtelenül, és nagymértékű beavatkozással szabályoz olyan kérdéseket, melyekre a tagállam belső jogának, és jogrendszerének kialakult szabályanyagát kellene alkalmazni.* Az IIER minden eleme megtalálható magyar jogban. A területi, állat- és termelői nyilvántartások többszöröződése sok tekintetben bonyolítja a több forrásból támogatásban részesülő termelők dolgát. A százalékos arányban, támogatási jogcímenként meghatározott ellenőrzési rend, amit több esetben óriási költségekkel járó távérzékeléssel egészül ki, véleményem szerint ugyanúgy *nem biztosítja a felhasználás jogszerűségének ellenőrzést, mint a hagyományosnak mondható helyszíni ellenőrzés.*

8. A versenyszabályok alkalmazása, illetve annak a hiánya ismételt az a kérdést veti fel, *mennyiben agrárpolitika a vidékfejlesztés, és mennyiben alkalmazhatóak rá a speciális agrár versenyjog.* A dogmatikai részben levont következtetésem fenntartásával e területen is úgy lehet állást foglalni, hogy az agrárpolitika egy speciális szegmensének tekinthető vidékpolitika.

A közösségi jog fejlődése is ebben az irányban hat, ugyanis ha *az általános versenyszabályok primátusát érvényesítette volna a jogalkotó, a vidékfejlesztési alaprendeletben nem rendezte volna eltérően az állami támogatás szabályait.*

Az állami támogatások körében azonban kivételként rendelkeznek a közérdekű vidékfejlesztési beruházások, és a speciális területen történő agrár-környezetvédelmi vállalkozások határidejére vonatkozó, a dolgozatban értelmezett rendelkezések.

Ebből a kiindulásból lényeges lenne az állami támogatásra vonatkozó szabályok hatálya alól *kivonni* a jövőben az EMVA-ból támogatott jogcímeket, és *a támogatások versenyszabályokat való eltérését csak az átmeneti időszakban nyújtott tagállami kiegészítő támogatásokra érdemes alkalmazni.*

9. A SAPARD program megalkotói nem ismerték fel azokat a szempontokat, melyekkel *a két támogatandó terület élesebb elválasztásával az addig esetleg teljesen az agrár-vállalkozásoknak nyújtott támogatások, melyek a WTO szabályai szerint már nem nyújthatók, más alapú, a vidékfejlesztés szabályai szerinti kevésbé konkrét személyi körnek, és területnek szóló pályázatok formájában fenntarthatók.*

10. A magyar SAPARD Hivatal kialakítása során nem vették figyelembe a már meglévő, hasonló adottságú országok által kialakított szervezetrendszerek tanulságait. A követelmény, melyet a magyar hivatal alapját képező *Többéves Pénzügyi Megállapodás* jogi alapját képezte, adott volt az uniós jogszabályokban. E dolgozatban részletesen ismertetett 1257/1999EK. és 1260/1999/EK rendeletek alapján felálló, *más országokban kialakult hivatali rendszerek sok tanulsággal szolgálhattak volna.* A SAPARD Hivatal 2003-ban végzett ilyen jellegű összehasonlítást, de az összehasonlítás eredményei a magyar hivatal felállítása kapcsán nem hasznosultak.

11. Az Unió számára is értelmezhetőbb lehetőség lett volna *a tervezéssel összefüggő koncepció kidolgozása.* A felépített rendszer, mely a politikai tervekkel összeegyeztethető jogalkotási tervekben állt volna, koncepcionálisan alátámasztható.

12. Az akkreditáció és a folyamatos ellenőrzés, a többször átalakított koncepció eredményként *többször sérült a jogbiztonság elve,* mely eljárása nehezen vált megismerhetővé. A feladatmegosztás, és az elvégzendő munka annyira ismeretlen volt a szervezők részéről, *hogy nem lehetett felmérni milyen végzettségű emberekkel kell a rendszert feltölteni. A képesítési követelmények folyamatosan alakultak ki, így a képzés feladatait a hivatalnak kellett átvállalni.* A saját képzés után így nehezen oldható meg a felvett munkaerő belső minősítése és ellenőrzése.

13. A strukturális támogatások eljárása és a garancia alapból finanszírozott támogatások eljárása az *összeférhetetlenség, az adatfelhasználás, és a delegálás* szintjén mérhető össze.

14. A kétfokú, személyi és tárgyi garanciák sokaságával ellátott strukturális eljárás a döntés *pártatlanságát* vetíti elő. Már azért is, mert az eltérő személyi összetételű bizottságok véleményét figyelembe véve a végső döntést az Irányító Hatóság vezetője hozza meg.

15. A döntés az EMOGA Garancia szekcióból származó támogatások jelentős részénél *támogatási határozatban,* míg a strukturális támogatások esetében *támogatási szerződésben* jeleníthető meg. A szerződésben érvényesülnek a közigazgatási szerv többletjogai, és a szerződés egyoldalú változtatásának lehetőségei, mindezeknek azonban *a támogatási szerződésre* vonatkozó jogi szabályozás hiányában tényleges érvényesülésük megkérdőjelezhető.

16. A strukturális támogatások garanciái magas fokúak, és lényeges jobban garantálják a pártatlanságot, mint a kiegészítő intézkedésekre vonatkozó támogatások. Azzal, hogy az *Unió is refinanszírozza e területet, az állami tulajdonosi döntés,* amivel a támogatások megtámadhatóságát eddig az alkotmánybíróság elutasította, megkérdőjelezhetővé vált. A támogatási döntéssel kapcsolatos *bírószági felülvizsgálat lehetősége fontos eljárási*

garancia az uniós támogatási jogban, és ennek megléte az eddig meghozott LEADER-rel kapcsolatos jogesetektől is levezethető.

17. A francia, spanyol, és a britt gyakorlatból a magyar vidékfejlesztésre a következő tanulságok szűrhetők le:

a, az adott országokban a fejlesztési terv e területre nézve *mindig önálló, a struktúra azonban leginkább a programok fennállásáig állandósul.*

b, az *agrár-környezeti intézkedések területén* nem szükséges valamely piaci szervezet hatálya alá tartozó tevékenység végzése, csak *az általánostól szigorúbb megfeleltetési kritériumok teljesítése.*

c, az általános *megfeleltetési kritériumok a szövetségi államokban tagállamonként, az unitárius államokban régióként eltérőek* lehetnek.

d, a vidékfejlesztésben mindenhol megvannak az uniós elvárásoknak eleget tevő elvált irányítási, pénzügyi, és közigazgatási keretek. A megoldások azonban a közigazgatási szervezetre nézve eltérőek:

-vagy a *program része az ideiglenesen felálló közigazgatás*, vagy a meglévő közigazgatási rendszer feladata a programok adminisztrációja,

- vagy egy önálló agrár-struktúrapolitika rendszerében illeszkedik az intézmény.

18. Az MVA rendelet alapján vidékfejlesztés szervezetrendszerére nézve a következő változtatások indokoltak:

a, A vidékfejlesztés teljes működtetéséért felelős Irányító Hatóságot nem csak az jogkörök tekintetében, de *szervezetileg is külön kellene választani a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumtól*, így elkerülhetők lennének a minisztérium által megített szervezeti jellegű változtatások, átcsoportosítások.

b, A Monitoring Bizottságok tevékenységét *nyilvánossá kell tenni*, jelentéseiket a szervezet honlapján is hozzáférhetővé kellene tenni, így a programok sűrű változtatása, és a miéértje is követhetővé válna a felhasználók számára is.

c, A vidékfejlesztést *nagymértékben decentralizálni kell, a központi szerveket el kellene választani a termékpályák irányításával foglalkozó hivataltól, a regionális ügynökségeknek szervezetében is eltérő feladataikat, eltérő szervezetrendszerben kellene végrehajtani.*

19. A jövő vidékfejlesztésére vonatkozóan a legfontosabb jogi jellegű teendők:

a, Átfogó kódex jellegű *vidékfejlesztési törvény megalkotása*, az anyagi és eljárási integráció fokán.

b, Közreműködő szervek feladatira *a speciális közjogi jellegű szerződés megalkotása* a vidékfejlesztési törvényben.

c, *A bíráló és a döntés kettősségének fenntartásán túl biztosítani kellene a társadalmi szervek részvételét a döntési folyamatokban is.*

d, Biztosítani kellene *minden támogatási döntés bírósági felülvizsgálatának jelentőségét*

e, az MVH támogatási csúcsszerv jellegét megszüntetve, a vidék természeti és gazdasági adottságait figyelembe vevő *regionális vidékfejlesztési terveket, és végrehajtási stratégiákat alkotása*

SUMMARY

István OLAJOS:

“Law of Rural Development – evolution and history

The author would like to summarize the first steps of an evolving legal area in his book.. His aim is to analyse the development, and to demonstrate the possible ways of the future.

The monograph contains 12 chapter. It has three main parts. The aim of the first part is to display the antecedents, which eventuates to the creation of the rural development.

The first part divides one theoretical and three historical chapter. The aim of the theoretical chapter is to demonstrate the formation of the rural development, and to analyse the principles, which were laid down in Cork. Henceforth the author determines the concepts of the rural development, and then marks off the rural development, the territorial development and the agricultural policy. In the three historical chapter the author searches the direct antecedents of the Rural Development. The author finds these in the agricultural structural policy and in the regional policy concerning the EU and in the agricultural supports concerning Hungary. The implements of the rural development originate from the guidelines of the agricultural structural policy and from the planning and monitoring system. One of the Hungarian supports, the support of the inauspicious areas, could have been the direct antecedents of the rural development.

In the second part of the dissertation the author deals with the legal harmonisation of the rural development. He summarizes the results of the Hungarian agricultural talks, and the basic decrees of the rural development, and analyses these.

In the last two chapter of the second part the author analyses the LEADER programme, which is the main point of the rural development. Then he pictures the difficulties of the configuration of the SAPARD programme.

The third part analyses the rules of the accession to the EU. The first chapter deals with the origin of the rural development. The second chapter searches the answer: why is different the judicial review of the two procedure of the rural development. In the third chapter the author compare the rural development programmes of Hungary with other EU member states. Finally draws the inferences.

At the end of the third part he deals with the future of the new rural development, which will institute in Hungary in 2007.

The aim of the last part to show the achievements of the work.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *Agenda 2000 for a stronger and Wider Europe* , Brussels, European Commission 1997.
2. *Agrár-és Vidékfejlesztés* (helyzetelemzés a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervhez) Bp. 2001.III.29.
In.<http://www.pronorm.tvnetwork.hu/members/agrar/agrar1.htm>
3. *A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata* 2005. áprilisi állapot: In. <http://www.mvh.gov.hu/szmzs200504.pdf>.
4. *Analýzis of Berlin Accord Reforms of European Union's Common Agricultural Policy* Center of Agricultural and Rural Development, Iowa State University Press 1999. www.card.iastate.edu/publi/99bp24.pdf
5. *Az egységes Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap ismertetése* FVM Fejlesztési Osztály 2004.08.05 kézirat
6. *Az ETP alkalmazása* In: Európai Területfejlesztési Perspektíva- VÁTI. Budapest, 2000. 36-46.o
7. *Az EU. bővítése: egy további kihívás az európai területfejlesztési politika számára* In: Európai Területfejlesztési Perspektíva- VÁTI. Budapest, 2000. 46-52.pp
8. *Az élő vidék - Corki Nyilatkozat a vidékfejlesztésről* –In: Művelődés-Népfőiskola- Társadalom V. évf. 1. sz. A Magyar Népfőiskolai Társaság negyedévente megjelenő folyóirata. 8. p.
9. *A közösségi politikák hatása az EU. területére* In: Európai Területfejlesztési Perspektíva- VÁTI. Budapest, 2000. 16-22.pp.
10. *A terület- az Európai politika új dimenziója* In: Európai Területfejlesztési Perspektíva- VÁTI. Budapest, 2000. 11-16.pp.
11. *A Tisza-mente Integrált Területfejlesztési, vidékfejlesztési és környezetgazdálkodási koncepciója* VÁTI Budapest 2004. május 7-57.pp.
12. *A vidéki területek változó szerepe és funkciója* In: Európai Területfejlesztési Perspektíva- VÁTI. Budapest, 2000. 65-67.pp.

13. Beszámoló az EU tagállamok kedvezőtlen adottságú területeinek területi alapú támogatásáról -Franciaország In.
<http://www.foek.hu/nakp/hatter/eufranc/eufranc.htm> 2005.04.25.
14. *CAP Reforms Heading in Rights Direction*, (22 January 2003) NFU Responds DEFRA consultation on CAP Review (10 September 2002) in: NFA Press Releases <http://www.nfu.org.uk>
15. Case Study France, Brittany and Burgundy - In: *Agricultural Policy reform and the rural economy in OECD countries*- Organsation for Economic Co-operation and Development-Paris OECD, 1998 145-177.pp.
16. *COGECA position of the Role of Agricultural Cooperatives in the second pillar of CAP* COPA 1997. in. http://www.copa.be/pdf/pr_03_38f_1e.pdf 2005. I. 26.
17. Communication the Commission to the Council and European Parliament: „*Mid Term Review of the Common Agricultural Policy* „, Commission of the European Communities, Brussels, 10.7. 2002.COM 2002
18. *COPA and COGECA answers of questionnaire form Comission plan on the action plan for Organic Farming* COPA 2002. In: http://www.copa.be/pdf/pr_02_08f_1e.pdf 2005.I.26.
19. *COPA and COGECA first reaction to the Commission Legislative Proposals for a Mid Term Review of CAP* COPA 2003. http://www.copa.be/pdf/pr_03_08f_1e.pdf 2005. I. 26.
20. *Guidelines of National Regional Aid* Official Journal C-74 10 th. March 1998.
21. ELŐTERJESZTÉS a Fejlesztéspolitikai Kabinet részére a 2007-2013 évek agrár-vidékfejlesztési stratégiájáról [http://www.nakp.hu/2.napirend_agrar és vidékfejlesztés.doc](http://www.nakp.hu/2.napirend_agrar_es_vidékfejlesztés.doc) 2005. szeptember
22. *Environmental Pollution and Agriculture - The Farmer as Victim and Defendant; The Judicial Regime of Limitations on Agricultural production In: Reports of the III Symposium in Plymouth, 1986; Agricultural Law; In: Agricultural law and Legal Institutions Reports of the II Symposium in Chartres, 1985; www.cedr.org/pulicationlissts.htm.* 2005.02.16
23. European Union: *Cohesion and Disparites*, Brussels, European Commission 1996.
24. "EU and Enlargement-Pre Accession Policies and Instruments: Focus on Agriculture" European Comission Directorate General for Agriculture 2001 .september in: www.europa.eu.int/comm/agriculture/index.htm 2002. 10.22.

25. *Fact Sheet- Rural Development in the European Union* –European Commission Agriculture and Rural Development, Brussels 2004 In: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/rurdev/2004_en.pdf 2005.I.25.
26. *Fact Sheet- Overview of implementation of Rural Development Policy* – European Commission Agriculture and Rural Development, Brussels 2004 In: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/rurdev/ov_en.pdf 2005.I.25.
27. *Implementing the new EU Rural Development- The Spanish Case* E 1Unit Agriculture Directorate General European Commission 2002. http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/rurdev/country_profiles/Spain/case.pdf 2005.I.26.
28. *Integrált területfejlesztési programok és jövőképek*- In: Európai Területfejlesztési Perspektíva- VÁTI. Budapest, 2000. 74-79.pp.
29. *Információk a SAPARD-programról* FVM. Budapest 1999 In. <http://www.fvm.hu/euint.euint.htm> 2002.december 11.
30. *Kedvezőtlen adottságú területek támogatási modellje (LFASS 2003) magyarázó jegyzetek* Skót Végrehajtó Szervezet Környezet és a vidék ügyeivel foglalkozó osztály Mezőgazdasági csoport In: <http://www.foek.hu/nakp/hatter/skot/skot.htm> 2005. 03.11
31. *Kézikönyv az AVOP LEADER+ intézkedésének végrehajtására* Budapest 2004. május 20. FVM kézirat
32. *Kísérleti LEADER 2003-2004-Ózd-Putnok Helyi Vidékfejlesztési Munkacsoport Programja B-A-Z megyei Közművelődési Intézet* 2002.
33. *La ruralité (2003)---Législation et reglementaire* (Directions des journaux officiels)
34. *LEADER+ Leader* Hirlevél 1.szám FVM. Bp., 2004. szeptember 20.
35. *LEADER + NFT 3.5.pont* IN: http://www.euoldal.hu/konyvtar/t_avop_3.5.pdf
36. *Les mesures du volet développement rural du document unique de programmation (Docup) de la région centre, accessibles aux exploitants agricoles situés en zone Objectif 2 ou en zone transitoire* In: www.eure-et-loir.chambagri.fr/infos/pdf/2002sedla.pdf 2005.04.20.

37. Linkages between Agricultural Policy and the rural economy *In: Agricultural Policy reform and the rural economy in OECD countries-* Organisation for Economic Co-operation and Development - Paris OECD, 1998. 48-80.pp.
38. Magyarország SAPARD- terve 2000-2006 FVM. Budapest, 1999. In: <http://www.fvm.hu/euint/euint.htm> 2002.december 11.
39. *Organisation of Agricultural Credit and the Legal Instruments for Financing Agricultural Business; New Agricultural Products and their Regulation in National and Community Law* In: Reports of the XII Congress in Ferrara, 1983 www.cedr.org/publicationlists.htm 2005.02.25
40. *Our vision for the future: a sustainable agriculture for all Europeans* COPA and COGECA Strategies Paper 1999. In: http://www.copa.be/pdf/pr_02_11f2e.pdf
41. Programmes de développement rural 2000-2006 (France Vidékfejlesztési Terv 2000-2006) <http://www.foek.hu/nakp/hatter/francia.francia.htm> 2005.04.25.
42. *Rural Development Programs 2000-2006-Country Profile Germany* European Commission Agricultural and Rural Development 2000. http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/rurdev/country/profiles/Germany/file 2003_en.pdf 2005. I. 26.
43. *Rural Development Programs 2000-2006 Country Profile-France* In: www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_fr.htm 2005.04.23.
44. *Rural Property and Agricultural Business; Agricultural Property, Agriculture and Forestry Business and the Environment; Rural Property and the Agricultural Business in relation to Land Ownership* In: Reports of the IX Congress in Valencia, 1977; ISBN 84-7479-043-3 www.cedr.org/publications 2005.02.25.
45. *Taxibus, part of creation of rural integrated transport network-Quality of life experience and co-operation LEADER+ Observatory Conference* Brussels 25 oktober 2004(LAG: Alto Oltrepo SRL Italy) In:http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/seminars/25102004/docs_pdf/pr1_projectit_en.pdf 2005.03.08.
46. *The impact of enlargement on Agricultural Markets and income in the new member state* European Commission 2004. <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2004b/ch2.pdf>

47. *The Law Concerning the Transfer of Agricultural Land and its Effect on the Size and Type of Farms; The Relations between Agriculture and Forestry* In: Reports of the XI Congress in Edinburgh, 1981; ISBN 3-8204-7905-8; www.cedr.org/publicationlists.htm 2005.02.14.
48. *The Laws of Agriculture and Forestry and Problems of the Environment; Old and New methods of Regulating Markets; Legislative Measures to assist Agricultural Enterprises in Financial Difficulties* In: Agricultural Law in Europe; Reports of the XIV Congress in Salzburg 1987; ISBN 3-631-421 47-8; www.cedr.org/publicationlists.htm. 2005.02.14.
49. THE STORE Art Project Quality of life experience and co-operation LEADER+ Observatory Conference Brussels, 25 oktober 2004 In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/seminars/25102004/docs_pdf/pr2_projectuk_en.pdf 2005. 03.08.
50. Toward a consensus on policy responses In: *Agricultural Policy reform and the rural economy in OECD countries* - Organsation for Economic Co-operation and Development-Paris OECD, 1998. 81-87.pp.
51. ALVINCZ J- BORSZÉKI É- HARZA L- TANKA E: Az EU mezőgazdasági támogatási rendszere In.: *Az agrártámogatási rendszer EU és GATT-konform továbbfejlesztése* AKII. Budapest, 1998 19-28.pp.
52. ALVINCZ J- BORSZÉKI É- HARZA L- TANKA E: A szabályozórendszer korszerűsítésének alapfilozófiája In. : *Az agrártámogatási rendszer EU és GATT- konform továbbfejlesztése* AKII. Budapest, 1998 29-37.pp.
53. ARTNER ANNAMÁRIA: *Írország hivatalos támogatási politikája különös tekintettel a környezetvédelemre* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 51. szám 2003. november VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-51.pdf> 2004.10.20.
54. ARTNER ANNAMÁRIA: *Az Európai Unió struktúrapolitikájában rejlő lehetőségek a tagországi tapasztalatok alapján, különös tekintettel Írországra és Görögországra* In: Világgazdasági Kihívások 153.szám 2002.április VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-153.pdf>
55. ÁNGYÁN- FÉSŰS- PODMANICZKI- TAR- VAJNÁNÉ: (szerk): A program háttere In: *Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program* FVM. Bp. 1999.9-26.pp.
56. ÁNGYÁN József: *Mezőgazdaságunk és a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program* In: A Falu 2000.évi 4.szám 47-56.pp.
57. ÁNGYÁN JÓZSEF- ÓNODI Gábor: *Mi történik itt a vidékkel? (Agrárblöffök, elhallgatások és "lezsugázások")* In: A Falu 2003.évi 4-szám 5-24.pp.

58. ÁNGYÁN J- ÓNODI G- TANKA E: *A magyar vidék lehetséges jövőképe és fejlesztésének feladatai* In. A Falu 2004. évi 1. szám 11-18.pp.
59. ÁNGYÁN József: *Környezetgazdálkodás és vidékfejlesztés- stratégiavázlat-2004.* november. 5.p. In: <http://www.nakp.hu/dokumentumok/2005.03.12>.
60. ÁNGYÁN József: Legfontosabb célok, és legsürgetőbb feladatok IN *AGRÁR-KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁS ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON (folyamatelemzés, helyzetértékelés, jövőkép és fejlesztési stratégiavázlat)* http://www.nakp.hu/publi.htm/agrar_es_vidékpolitika_uj.doc 2005. december 30.
61. ALVINZ József: *Állami támogatások és elvonások a mezőgazdaságban* In: Gazdaság és jog 2000. évi 6. szám 15-17.pp.
62. BALÁZS Péter: *A keleti bővítés koppenhágai forgatókönyve- kézirat*, 2002
63. BÁLINT JÁNOS- JUHÁSZ MÁRIA-BÁLINT András: *A magyar térség és vidékfejlesztés lehetséges jövőképei* In.: <http://www.kertgazdasag.hu/terseg/tersegjovo.htm> 2003.VII.29
64. BÁRÁNDY Péter: *A magyarországi jogharmonizáció 10 éve* in: Európai Tükör 2004.évi május 2 .szám 21-27.pp.
65. BECKMAN, Karin: Die institutionellen Regelungen der Regionalpolitik in der EG Ein Reformvorschlag In: *Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes* Peter Lang, Frankfurt am Main 1995. 211-222.pp.
66. BENETI Iván: A magyar agrárátalakulás In: *Az Eu csatlakozás és a mezőgazdaság (Finnország, Magyarország)* Keszthelyi Akadémiai Alapítvány Keszthely, 2001.117-156.pp.
67. BENCZE - BOSÁNSZKY - SZABÓ: *A szövetkezetek állami törvényességi felügyelete* Akadémiai Kiadó, Bp. 1973. 110-123.pp.
68. BESZTERI ZSUZSA - DOBÓ Ágnes: *Az Európai Unió alapjainak ellenőrzése* ISM, 2003 In: http://www.stratek.hu/EUF/40_Alapok.pdf 2004.10.20.
69. BILLAUD, Jean-Paul: Local Democracy Put to the Test of Negotiated Development In.: *The Reform of the CAP and rural development in southern Europe* ed. by Charambolos Chasimiris Aldershot, Ashgate 2003.
70. BLAHÓ András: *Epilógus, Az európai Unió és a tíz csatlakozó ország közötti bővítési tárgyalások folyamata* (2002. április - 2002. december 31.) BKÁE, Aula Kiadó Kft. 2003.

71. BOJNEC, Stephan: Developments in the agri-food sector with special emphasis on quality and sanitary issues and resulting effects on rural areas In: *The future of rural areas in enlarged EU* –IAMO Berlin 2004. 89-118.pp.
72. BONIFERT Donát: *A regionális gazdaságfejlesztési programok végrehajtásának intézményrendszere* In: Európai Tükör 2001. 6. szám 35-54. pp.
73. BORBÉLY Szilvia: *EU. strukturális és előcsatlakozási támogatások* 32p. In.: <http://www.konfoderaciok.hu/mszeib/integracio/2000-1/2000-1-s.html> 2005.03.08.
74. BORBOLY István: *Az Európai integráció hatása a finn vidék-politikára és -fejlesztésre* In: A Falu 1997.évi 1.szám 89-91.pp
75. BOWLER I. R.: *Agriculture under the Common Agricultural Policy* A. Geography, Manchester; Manchester University Press. 1985.
76. BÖHM Antal: A rurális térségek kérdőjelei- In: *A helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*- Vidékfejlesztők kiskönyvtára 10.sz. Budapest. 2002. 91-104.pp.
77. BUDAY-SÁNTHA Attila: Az EGK-EU agrárpolitikája In: *Agrárpolitika - Vidékpolitika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2001. 313-314.pp
78. BUDAY-SÁNTHA Attila: Az agrárpolitika és vidékpolitika fogalma, főbb jellemzői In: *Agrárpolitika - Vidékpolitika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2001. 15-20.pp.
79. BURGERNÉ GIMES Anna: *Földhasználati és földbirtok-politika az európai unió országaiban*, Statisztikai Szemle 1998. 6-7 szám 485-496.pp
80. CAWLEY, MARY E- GILLMOR, Desmond A.: Vidékfejlesztés az Ír köztársaságban, annak kapcsolódása az Európai Unióhoz In: Kovács T: (szerk): *IV. Falukonferencia: A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig* 1. Plenáris ülés .MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs , 1997. 27-39.pp.
81. CSÁK Csilla: A rendszerváltás hatása a földtulajdoni és földhasználati viszonyokra In: *Csák Csilla (szerk): Agrárjog I. kötet* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 49-57.pp.
82. CSÁK Csilla: Üzemkiegészítő szervezetek az agráriumban - A termelői csoport In: *Csák Csilla (szerk): Agrárjog II. kötet* Novotni Kiadó Miskolc, 2005. 46-53pp.

83. CSÁK Csilla: A közös felelősség a környezeti fenntarthatóságban: In: Dr.Tóthné dr. Szita Klára: A fenntarthatóság aktuális kérdései Miskolc, 2005 ROP –Világ és Regionális Gazdaságtan Intézet 67-75.p.
84. CSÁKI CSABA- ELEK Sándor: *A világbank és a vidékfejlesztés* In.: A Falu 1997.évi 1.sz. 85-87.pp.
85. CSÁKI Csaba: *Gondolatok a magyar agrárpolitika aktuális feladatairól* In: A Falu 1998.évi 1.szám 5-12.pp.
86. CSATÁRI Bálint: *A magyarországi kistérségek vidékiség-kritériumai* In: Magyarország területi szerkezete az ezredfordulón (Horváth G- Rechnitzer J. Pécs, 2000. MTA RKK. 193-217.pp
87. CSATÁRI Bálint: *Az Európai vidékiség és az Alföld* In: Alföldi Tanulmányok 18. kötet 44-62.pp.
88. CSORDÁS László: Gondolatok a fenntartható fejlődésről, és a fenntartható mezőgazdaságról In.: *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig* IV. Falukonferencia (szerk: Kovács Teréz) MTA Regionális Kutatások Központja , Pécs 1997.167-173.pp
89. CSEPELI- RÉMES -KNORRNÉ: *A mezőgazdaság állami támogatásának alakulása* Bp. AKII Közlemények 34. Bp. 1970. 113-134.pp
90. CSER József: Pályázatkezelés In: Dr. Dóczy Gergely- Forgó Mónika(szerk): *SAPARD –PROGRAM -tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 76-86.pp.
91. CSER József: A Központ pályázatkezelési feladatai In: Dr. Dóczy Gergely- Forgó Mónika (szerk): *SAPARD -PROGRAM- tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 76-86.pp
92. CSETE LÁSZLÓ- LÁNG István: Az agrárstratégia minőségi dimenziói In: *Minőség és agrárstratégia. Magyarország az ezredfordulón* Bp. MTA, 1999. 93-114.pp.
93. CSETE László: *Fenntartható mezőgazdaság- fenntartható vidék* In: A A Falu 2003.évi 4.szám 39-43.pp.
94. CZÁRL Adrienn: Az agrárgazdaság EU- értettsége In: Kovács T: (szerk): *VI. Falukonferencia: A vidéki Magyarország az EU csatlakozás előtt 2. Gazdaság* . MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. 2003. 107-113. pp.

95. CZETI A-MAJOROS E: *Vidék- és agrárstruktúra-fejlesztés az EU-ban* Földművelésügyi Minisztérium AGROINFORM Budapest 1998
96. CSITE A KOVÁCH I: Vidéki történet. In: Kovách I (szerk.) *Hatalom és társadalmi változás. A poszt szocializmus vége*. Napvilág, Budapest, 2002. 219-308.pp.
97. DARLEY, GILLIAN E. A : *UK Agricultural Law* Verlag, Köln, 1994.100.p.
98. DE MELO, M- DENIZER, C GELB, A : *Patterns of Transition from Plan of Market*. The World Bank Economic Review 1999.Vol.10. No.3. 397-424.pp.
99. DEMENDY Nóra- ÉLTETŐ Andrea: *Spanyolország és Portugália az EU strukturális támogatási rendszerében* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 2002. július. 39. szám VGKI, Bp.<http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-39.pdf> 2004.10.20.
- 100.DR. DÓCZY Gergely- DR. FÁBIÁN Tibor: A SAPRAD Hivatal In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika(szerk): *SAPARD -PROGRAM-tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 44-52.pp.
- 101.DR. DÓCZY Gergely- DR. SZELÉNYI Endre- DR. ZÖLDRÉTI Attila: A SAPARD pályázatok elméleti és módszertani alapjai In: Zöldréti Attila (szerk): *SAPARD-most még elérhető.....* FVM. 2004. 12-27.pp
- 102.DR. DÓCZY Gergely- DR. SZELÉNYI Endre- DR. ZÖLDRÉTI Attila: Az uniós és hazai követelmények a SAPARD pályázati felhívásokban In: Zöldréti Attila (szerk): *SAPARD- most még elérhető.....* FVM. 2004. 27-39.pp.
- 103.DORGAI László: A területfejlesztéstől a vidékfejlesztésig az agrárgazdaság nézőpontjából In: Pócs Gyula (szerk): *Vidékfejlesztés , Vidékpolitika* A vidékfejlesztők kiskönyvtára 1. Agroinform. Bp. 1998. 71-100.pp.
- 104.DORGAI-HINORA-TASSY: *Területfejlesztés- Vidékfejlesztés* Agrárgazdasági Tanulmányok 9.sz AKII. Budapest 1999
- 105.DORGAI László: *Agrár-és vidékfejlesztési lehetőségek a Nemzeti Fejlesztési Tervben- Hervadó remények?* In.: A Falu 2002.évi 3.szám 9-17.pp.
- 106.DORGAI László: *A vidékfejlesztési támogatások elvei és gyakorlata az Európai Unióban* 2002. október13. in: <http://www.nft.hu/doc/doku/DorgaiL.agrar.pdf> 2004.11.17.
- 107.DORGAI László: *Vidékpolitika, vidékfejlesztési támogatások-* In.: *EU családi kézikönyv a vidéki kis és középvállalkozók támogatására* Tudományos Technológiai és Ipari Parkok Szövetsége, Budapest, 2004.9-33.pp. .

108. ERDŐS T: *Növekedési ütem, növekedési pálya* Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1986, 129-131;133;386.pp.
- 109.ELEK Sándor: *A SAPARD -Program költségvetési kihatásai* In: Európai Tükör, 1999.évi 4.szám 58-70.pp.
- 110.ELEK Sándor- NEMES Gusztáv: *Az agrárpolitika és a vidékpolitika néhány összefüggése I. rész* In: Európa Fórum 2001.évi 1.szám 3-15.pp.
- 111.ELEK Sándor- NEMES Gusztáv: *Az agrárpolitika és a vidékpolitika néhány összefüggése II. rész* In: Európa Fórum 2001.évi 2.szám 31-53.pp.
- 112.ÉLIÁS J- VARGA József: *Támogatások , érdekvédelem a Bajor Parasztszövetség munkájában* In: A Falu 1997.évi 4.szám 59-63.pp
- 113.ÉLTETŐ Andrea- DEMENDY Nóra: *Spanyolország és Portugália az Európai Unió strukturális támogatási rendszerében* In. : Külgazdaság, 2002. június 38- 58. pp.
- 114.ENYEDI GY: *Fenntartható fejlődés- mit és hogyan kell fenntartani?* Magyar Tudomány 10.sz. 1151-1160.pp
- 115.ENYEDI GY: *Regionális egyenlőtlenségek Magyarországon* Hilschler Rezső Szociológiai Egyesület Bp. 1996. 108.p
- 116.ERDŐSI Ferenc: Hangzatos frázis csupán vagy korunk megvalósítható főparancsa? In. *Alföld és a nagyvilág Tanulmányok Tóth Józsefnek szerk: Dévényi Z. Bp. MTA FTKI 45-66.pp.*
- 117.FARAGÓ László: *A területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak tartalma és használata* In.: Falu - Város - Régió 2001.évi 3.szám 3-5. pp.
- 118.FARKAS Ákos: Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: LÉVAY (szerk.): *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bűnügyi Tudományi Közlemények 7.* Miskolc, 2004, Bíbor Kiadó, 9-12., 17. p.
- 119.FAZEKAS Judit: *Jogharmonizációs feladatok a csatlakozás után* In: Európai Tükör 2004. június (3.szám) 18-30.pp.
- 120.FEHÉR Alajos: *Mezőgazdaság és vidékfejlesztés* In.: Gazdálkodás XLII. évfolyam 1998. évi 1.szám
- 121.FEHÉR Alajos: *A vidék fogalmáról, és a vidéki terület lehatárolásáról* Gazdálkodás XLII. évfolyam 1998. évi 5.szám

- 122.G. FEKETE ÉVA: *A kistérségi szintről praktikusán* Comitatus 2001.évi 6.szám 14-26.pp.
- 123.FERGE Zsuzsa: *A társadalom pereme és az emberi méltóság.* In: Esély 2000.évi 1.szám,42-48.pp
- 124.FERTŐ Imre: A mezőgazdasági jövedelemtámogatás elméleti problémáiról In: Kovács T: (szerk): *IV. Falukonferencia: A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig 1. Plenáris ülés.* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs , 1997.57-62.pp.
- 125.FINTA I: *A vidékfejlesztés irányait meghatározó dokumentumok rövid áttekintése* In: VII. Ifjúsági Tudományos Fórum (Keszthely 2002. március 28.) Keszthely Georgikon- MGTK. 2002 6.p.
126. FISHER,S GELB, A : *The process of socialist economic transformation* Journal of Economic Perspectives 2000.Vol.5 No.4. 91-105.pp.
- 127.FISCHLER, FRANZ: *A közös agrárpolitika és a bővítési lehetőségek, perspektívák* In: A Falu 2004.évi 1.szám 5-9.pp.
- 128.FLAMM BENEDEK László (szerk): LEADER - egy svédországi falusi térségfejlesztéssel foglalkozó pályázat bemutatása- In: *Kulcs a sikeres EU. - pályázatokhoz* EU. Munkacsoport Bp. 2002. 55-62.pp.
- 129.FODOR László: A mezőgazdasági termék In.: *A közös agrárpolitika piacsabályozásának alapjai* 6-10.pp. Forrás: <http://www.law.klte.hu/agrar-tansegedlet-a.doc> 2004.09.24.
- 130.FODOR László: *Az agrárjog tárgya I* In: Előadásvázlatok Agrárjogból Debrecen, 2004. In: http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agrarjog_eloadasok_I.doc 11-12.pp. 2005.02.25
- 131.FODOR László: *Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája* In: Előadásvázlatok Agrárjogból Debrecen, 2004. In: http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agrarjog_eloadasok_IV.doc 37-40.pp. 2005.02.25
- 132.FORGÓ Mónika: *Az Agenda 2000 hatása a vidékfejlesztésre-* In: Európai Tükör 2001. évi 2-3. szám 129-138.pp.
- 133.FORGÓ Mónika: Program értékelés In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika(szerk): *SAPARD –PROGRAM tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 59-64.pp.

- 134.FORGÓ Mónika: Program monitoring In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ MÓNIKA(SZERK): *SAPARD –PROGRAM tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 52-59.pp.
- 135.FORMAN Balázs: A közös agrárpolitika In: *Az Európai unió strukturális és előcsatlakozási alapjai* Interpress Kft. Budapest, 2003. 295-303.pp.
- 136.FORMAN Balázs: A közösségi regionális politika 1957-1999 között In: *Az Európai unió strukturális és előcsatlakozási alapjai* Interpress Kft. Budapest, 2003. 341-348.pp.
- 137.FORMAN Balázs: Közösségi kezdeményezések In: *Az Európai unió strukturális és előcsatlakozási alapjai* Interpress Kft. Budapest, 2003. 156-164.pp.
- 138.FRANZMEIER- HRUBESCH- SEIDEL- WEISE: Die regionale Konzentration der EG-Ausgaben In: *Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken IM: Europäischen Parlament, Generaldirektion Wissenschaft* 1991 Brussels, 27-61.pp.
- 139.FULLER -BEGHIN- FABIOSA- MOHANTY- FANG- KAUS: *Accession of the Czech Republic, Hungary and Poland to the European Union: Impacts of Agricultural Market* Center of Agricultural and Rural Development, Iowa State University Press 2000. 52.p. In: www.card.iastate.edu/publi/00wp259.pdf
- 140.GERGELY Jenő: *Magyarország története 1919 őszétől a II. világháború végéig* IKVA Kiadó Bp. 1990. 31-33. pp.
- 141.GRIMM, Christian: *Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande?* Agrarrecht Januar 2001. 1-3. pp.
- 142.HANTÓ Zsuzsa: *A vidékfejlesztés jogi szabályozása az Európai Unióban* 94.pp In: <http://www.law.klte.hu/tansegedletek/HZSjegyzetVidekfejljogiszab.rtf> 2004.09.24.
- 143.HARMATHY Attila: *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata* Bp. Akadémiai Kiadó 14-36.p.
- 144.HART,C.E- BEGHIN J.C: *Rethinking Agricultural Domestic Support under the World Trade Organization* Center of Agricultural and Rural Development, Iowa State University Press 2004. www.card.iastate.edu/publi/04bp43.pdf 2005. január 26.
- 145.HARZA Lajos: *A LEADER a SAPARD és a vidékfejlesztés* In: *Gazdálkodás* XLIII .évfolyam 1999.évi 2.szám

- 146.HEIL Péter: *Az Európai unió bővítésének pénzügyi eszközrendszere: A PHARE az ISPA és a SAPARD Program* In: Európai Tükör 2001. évi 2-3. szám 51-67. pp.
- 147.HOFFMAN Tamás: *Az európai parasztok* Ozirisz, Bp. 1998. 25-124.pp
- 148.HORVÁTH Beatrix: *Az előcsatlakozási alapok magyar szemmel* In: Európa 2002 2000.3.szám. 23-28.pp.
- 149.DR. HORVÁTH Gyula - DR. SZALÓ Péter: *Területfejlesztés és régiók* ISM Bp.2002 In: http://www.stratek.hu/EUF11_Regiok.pdf 2004.10.20.
- 150.DR. HORVÁTH Gyula: A strukturális műveletek szabályozása In: Horváth Gyula: *Regionális támogatások az Európai Unióban* Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 7-74.pp.
- 151.HORVÁTH M. Tamás: A közigazgatási szerződések koncepciója *Magyar Közigazgatás* 2005. évi 3. szám 142-147.pp.
- 152.HORVÁTH Zoltán: *Strukturális Alapok, Kohéziós Alap és az Előcsatlakozási Alapok* FVM továbbképzésre készült jegyzet Bp. 1999.
- 153.HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* Magyar Országgyűlés, Bp. 1999. 207. p.
- 154.JÁVOR Károly: Fenntarthatóság- Területfejlesztés- Vidékfejlesztés In.: *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig* IV. Falukonferencia (szerk: Kovács Teréz) MTA Regionális Kutatások Központja , Pécs 1997. 175-178. pp.
- 155.JÁVOR Károly (szerk): *Magyarország Vidékfejlesztési Programja* VÁTI Kht, 1997. szeptember 8. p.
- 156.JÁVOR KÁROLY: *Számvetés a SAPARD-ról és viselt dolgainkról* In: A Falu 1999.3.szám 12-16.pp
- 157.JÁVOR Károly: A vidéki népesség esélyei a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjaiban. In.: *EU családi kézikönyv a vidéki kis és középvállalkozók támogatására* Tudományos Technológiai és Ipari Parkok Szövetsége, Budapest, 2004. 33-42.pp.
- 158.JUHÁSZ Gábor: A falu társadalmát terhelő szociális problémák, kitörési lehetőségek In: *Kovács T:(szerk) IV. Falukonferencia: A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs 1997.433-437. pp.

159. KELEMEN Zoltán: *Vita a SAPARD pénzek elosztásáról- Még kér a gép* In: HVG 2000.március 18.
160. KELEMEN Zoltán: *Tovább késnek a SAPARD pénzek - Próbálja újra* In: HVG 2000.május 19.
161. KENDE Tamás: Az állami támogatások problémája a közösségi jogban, a magyar jogban és a kettő harmonizációja az Európai Megállapodás alapján. In: " *A Magyar-EK Társulási Megállapodás végrehajtása: jogi és szabályozási kérdések*" című projekt anyagai 6.füzet, OMIKK. Budapest, 1994.
162. KENDE Gyula: *Európai közjog és politika* Ozirisz - Századvég, 1998. Budapest 112-118.o
163. KENGYEL Ákos: *Regionális támogatások és a kohézió korlátai az Európai Unióban* In: Közgazdasági Szemle 1998. május 437-455. pp.
164. KENGYEL Ákos: *Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között* In.: Külgazdaság 1999. október 60- 77. pp.
165. KENGYEL Ákos: *Az Európai Unió 2007-2013 közötti költségvetés és Magyarország érdekei* Külgazdaság 2005. évi 11-12. szám 4-32.pp.
166. KISS Judit: A magyar agrárgazdaság kilátásai az EU.- integráció után In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 43-49.pp.
167. KISS Judit: *Reform előtt-reform után Az EU. közös Agrárpolitikájának várható változásairól* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 2002. január. 36. szám VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-36.pdf> 2004. 10.20.
168. KISS Judit: *Hogyan változik az EU. agrárpolitikája?* In: Világgazdasági Kihívások 157.szám 2002. augusztus VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-157.pdf> 2004.10.20.
169. KISS Judit: *A CAP legújabb agrárreformja* In: Világgazdasági Kihívások 165.szám 2003.július VGKI, Bp.<http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-165.pdf> 2004.10.20.
170. KISZELY Katalin- SÁNDOR István: Az Európai Unió pénzügyei, és az agrártámogatás rendszere- In: *Integráció, jogharmonizáció, mezőgazdasági politika* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 9. Agroinform, Budapest 2002. 55-79.pp.
171. KISZELY Katalin- SÁNDOR István: Mezőgazdasági támogatások az Európai Unióban In: *Integráció, jogharmonizáció, mezőgazdasági politika* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 9. Agroinform, Budapest 2002 81-85.pp.

- 172.KOLOSÍ Tamás: *A terhes babapiskóta*. Osiris Zsebkönyvtár ,Budapest , 2000.
- 173.KONKOLYNÉ GYÚRÓ Éva: *Gondolatok a tájról, a fenntarthatóságról, a részről és egészről a vidékfejlesztés kapcsán* In: Falu, Város, Régió 2001.évi 1.szám 38-42.pp.
- 174.KÓNYA Edit: *A SAPARD Program bemutatása és működtetésének jogi háttérrel- szakdolgozat*- ELTE Jogi Továbbképző Intézet 2001. kézirat 68.p.
- 175.KÓNYA Edit *A SAPARD program bemutatkozik, amit feltétlenül tudnunk kell az új előcsatlakozási eszközről* In: http://www.fvm.hu/SAPARD_.html 2003.november 11.
176. KÓNYA Edit: A SAPARD Program bemutatása In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika (szerk): *SAPARD -PROGRAM- tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 4-16.pp.
- 177.KÓNYA Edit: A SAPARD Program alapidokumentumai In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika (szerk): *SAPARD -PROGRAM-tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 14-21.pp.
- 178.KÓNYA Edit: A SAPARD Program intézkedései In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika (szerk): *SAPARD -PROGRAM-tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 21-33. pp.
- 179.KOVÁCS D: *A „falusi és vidéki” turizmus értelmezése a nemzetközi irodalomban* In: A Falu 2000. évi 1.sz. 49-60.pp.
- 180.KOVÁCS Katalin: *A vidék kutatása a MTA Regionális Kutatási Központjában* In: A Falu 1998.vi 4.szám 15-30.pp.
- 181.KOVÁCS Katalin: Vidéki Kaleidoszkóp: Eltérő esélyek, eltérő remények az uniós csatlakozás előtti falusi Magyarországon In: Kovács T: (szerk): *VI. Falukonferencia: A vidéki Magyarország az EU csatlakozás előtt 1. Plenáris ülés* . MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. 2003. 53-66. pp.
- 182.KOVÁCS Teréz : A vidékfejlesztés problémái és feladatai In: Kovács T: (szerk): *IV. Falukonferencia: A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig 1. Plenáris ülés*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs , 1997. 19-25.pp.
- 183.KOVÁCS Teréz: *Mi tekinthető vidéknek?* In: Gazdálkodás XLII.évf. 5.sz. Budapest 1998.

- 184.KOVÁCS Teréz: *Költségvetés 2000-2006-ra* In: Agrár-Európa 1999.évi 4.szám Agrár-Európa Bt. Budapest, 1999.
- 185.KOVÁCS Teréz: Integrált vidékfejlesztés In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 25-31.pp.
- 186.KOVÁCS Teréz: *A SAPARD program lebonyolításának várható nehézségei* In: A Falu 2001.évi 1.szám 21-30.pp.
- 187.KOVÁCS Teréz : Vidékfejlesztési feladatok az EU- csatlakozás kapcsán In: Kovács T: (szerk): *VI. Falukonferencia: A vidéki Magyarország az EU csatlakozás előtt 1. Plenáris ülés.* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs , 2003. 43-52. pp.
- 188.KOVÁCS Teréz: A közös agrárpolitika In.: *Vidékfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.107-146.pp.
- 189.KOVÁCS Teréz: A vidékfejlesztés alapjai In.: *Vidékfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.17-89.pp.
- 190.KOVÁCS Teréz: Európai integráció és vidékfejlesztési alapidokumentumok In.: *Vidékfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.89-107.pp.
- 191.KOVÁCS Teréz: A regionális politika In.: *Vidékfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.147-191.pp.
- 192.KOVÁCS Teréz: Közép-Kelet Európa vidékfejlesztési politikája In.: *Vidékfejlesztési politika* Dialóg-Campus, Pécs-Budapest 2003.191-253.pp.
- 193.KÖLES Sándor : *A Közép-Kelet Európai piramis és a vidék közösségfejlesztő szerepe . In: A Falu 1999. évi XIV. évf. 2.szám .39-42.pp.*
- 194.KULCSÁR László - KOZÁRI József: *A vidékfejlesztés új stratégiája Magyarországon* In: Gazdálkodás XLII.évf.4.sz. Budapest 1998.
- 195.KULCSÁR László: *Vidékfejlesztés és vidékpolitika Magyarországon* in: A Falu 1998.évi 2.szám 5-16.pp.
- 196.KULCSÁR László: *Falvaink fejlesztési stratégiája az EU csatlakozás tükrében* in: A Falu 1998.évi 4.szám 5-14.pp.
- 197.DR. KURUCZ Mihály: *A CAP átfogó reformja: a közös mezőgazdasági politika három pillér állítása* In: Az Európai Agrárjog Alapjai ELTE Jogi Továbbképző Intézet Bp. 2003. 121-196. pp.

- 198.DR. KURUCZ Mihály: *A Közös Agrárpolitika létrehozása: stressai konferencia tevékenysége* In: Az Európai Agrárjog Alapjai ELTE Jogi Továbbképző Intézet Bp. 2003. 15-17. pp.
- 199.DR. KURUCZ Mihály: *A Közös Agrárpolitika helye a Római Szerződésben: a Közösség alapja, közösségi cél, közös politika, közösségi jog* In: Az Európai Agrárjog Alapjai ELTE Jogi Továbbképző Intézet Bp. 2003. 17-20. pp.
- 200.DR. KURUCZ Mihály: *A Közös Agrárpolitika és a Regionális Politika* In: Az Európai Agrárjog Alapjai ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest 2003. 78-79.pp.
- 201.DR. KURUCZ Mihály: *Mezőgazdaság és jogharmonizáció* In: Az Európai Agrárjog Alapjai ELTE Jogi Továbbképző Intézet Bp. 2003. 90-92. pp.
- 202.DR. KURUCZ Mihály: *A mezőgazdasági politika megnyilvánulása az Európai Bíróság joggyakorlatában* In: Az Európai Agrárjog Alapjai ELTE Jogi Továbbképző Intézet Bp. 2003. 107-110. pp.
- 203.LABBANCZ Marianna: *A LEADER- program* ISM, Bp.2003
http://www.stratek.hu/EUF37_Leader.pdf 2004.10.20.
- 204.LÁNG István: *A mezőgazdaság fenntartható fejlődésének tudományos megalapozása* In: "AGRO-21" Füzetek 1995/12.szám
- 205.LÁNG István: *A mezőgazdaság fenntartható fejlődése-lehetőségek és korlátok in: A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig IV. Falukonferencia Szerk: Kovács Teréz Pécs MTA-RKK. 40-45. pp.*
- 206.LEINTNER Csaba: *A magyar mezőgazdaság finanszírozási dilemmái az ezredfordulón In.: Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 112-121.pp.*
- 207.LONCSÁR Krisztina: *Ki kicsoda a Magyar SAPARD- programban?* In: A Falu 2001.évi 1.szám 31-36.pp
- 208.LOWE PH.: *A brit vidékpolitika - In: A mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig III. Falukonferencia szerk: Kovács Teréz Pécs MTA-RKK 49-56.pp.*
- 209.MAÁCS Miklós dr.- KÓNYA Edit: *Új vidékfejlesztési politika az Európai Unióban 2007-2013 között* In: A Falu 2004. évi IV. szám
- 210.MADARÁSZ Imre: *A vidékfejlesztésről In: Hogyan készítsünk vidékfejlesztési programot?- Vidékfejlesztők Kiskönyvtára Agroinform Kiadó Budapest 2000. 13-73.pp.*

211. MAJEWSKY, Edward: Rural economic and their developments, in particular, labour market, trends and off-farm economic development In: *The future of rural areas in enlarged EU* –IAMO Berlin 2004. 66-71pp
212. MAGYAR Tünde: Vidékfejlesztési szervezetek szervezeti és működési struktúrája az Európai Unióban -In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.
213. MÁRCZIS Márta: *Ami az AVOP-ba belefér* In: A Falu 2003.évi I. szám 13-29.pp.
214. DR. MÁRKUS Gábor: *EU egyező agrárellenőrzés I.* IN.: SZÁMVITEL-ADÓ – KÖNYVVIZSGÁLAT 2000.évi 1.szám 22-24.pp.
215. DR. MÁRKUS Gábor: *EU egyező agrárellenőrzés II.* IN.: SZÁMVITEL-ADÓ – KÖNYVVIZSGÁLAT 2000.évi 1.szám 79-83.pp.
216. DR. MÁRKUS Gábor: *EU egyező agrárellenőrzés III.* IN.: SZÁMVITEL-ADÓ – KÖNYVVIZSGÁLAT 2000.évi 4.szám 184-188.pp.
217. MARSDEN, TERRY: The Condition of Rural Sustainability Issues the Governance of Rural Space in Europe In.: *The Reform of the CAP and rural development in southern Europe* ed. by Charambolos Chasimiris Aldershot, Ashgate 2003. 21-35.pp.
218. MESZLER János: *Terület-és vidékfejlesztés az Európai Unióban* In: Comitatus 1999.évi 3.szám 35-39.pp.
219. MILWARD, A.S.: *The European Rescue of the Nation-State* Berkeley; University of California Press. 1992.
220. MIKÓ Zoltán: *Változások az agrártámogatás jogi szabályozási rendszerében* In: Gazdaság és Jog 1998. évi 1.szám 18-21.pp.
221. MIKÓ Zoltán: *Agrártámogatások Eu-konform kifizetése és a hazai jogharmonizáció* In: Gazdaság és Jog 2002.évi /szám 20-25.pp.
222. MISKÓ Krisztina - SZÉKELY Erika: Községi kezdeményezések a vidék fejlesztéséért- Uniós tapasztalatok a LEADER- program működéséről In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 361-367.pp.
223. MISKÓ Krisztina: A LEADER Program a vidékfejlesztés eszköztárában In: <http://www.date.hu/rendez/ava/pdf/D074.pdf> 2005. 03.08.
224. MITYÓK Éva: Közpénzek ellenőrzése közérdekből az Európai Unió követelményei alapján. In: *Magyarország az Európai Unióban című pályázat*

2003-2004. évi díjnyertes alkotásai Magyar Országgyűlés, Budapest 2004. 414-453.pp.

- 225.MOGYORÓSI Eszter: EU támogatások áttekintése In: Barna Zoltán-Dr. Molnár Anna (szerk): *Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe helyi önkormányzatok részére* Municípium Magyarország Alapítvány- Magyar Közigazgatási Intézet Bp. 2003 3-19.pp.
- 226.MOGYORÓSI Eszter: A támogatási szerződés megkötése, esetleges módosítása In: Barna Zoltán - Dr. Molnár Anna (szerk): *Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe helyi önkormányzatok részére* Municípium Magyarország Alapítvány- Magyar Közigazgatási Intézet Bp. 2003. 105-110.pp.
- 227.MOHÁCSI- SZABÓ- SZEREMLEY: Az Európai Unió agrárpolitikája, és kapcsolata a termelői közösségekkel In: *Agrárpolitikánk nemzeti intézménye: a termékpályás szövetkezet* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 5. Agroiinform Bp. 2000.17-29.pp.
- 228.MOLNÁR Miklós –TABLER Margaret M, : Gondolatok a közigazgatási szerződésekről *Magyar Közigazgatás* 2000/10.szám 598-608.pp.
- 229.MOLNÁR Szilvia: A végrehajtásban résztvevő szervezetek és szerepük In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika(szerk): *SAPARD -PROGRAM-tananyag a SAPARD Program magyarországi működtetéséhez* -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 31-44.pp.
- 230.NEMES Gusztáv: *Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája- az integrált vidékfejlesztés lehetőségei* In: *Közgazdasági Szemle* 2000.évi 7.szám.459-474.pp.
- 231.NEMES Gusztáv: Politikák és retorikák- Mit ajánlanak a EU- Előcsatlakozási Programok valójában? In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 339-346.pp.
- 232.NEMES Gusztáv: *Videkfejlesztés és előcsatlakozási felkészülés Magyarországon- A SAPARD- program hatásai és mellékhatásai* In: *Közgazdasági Szemle* 2003.évi 1.szám 56-75.pp.
- 233.NEMES Gusztáv: *A vidékfejlesztés szereplői Magyarországon-* In.: <http://www.mek.hu/porta/szint/tarsad/kozgazd/agrar/mtdp0010> 2003.VII.29.
- 234.NÓGRÁDI Zoltán: *Gondolatok vidékfejlesztésünk eszköz-és célrendszeréről* In: *A Falu* 2003. 4.szám 99-101.pp.
- 235.OLAJOS ISTVÁN: *Az agrártámogatások története a hatvanas évektől napjainkig-* Tudományos Diákköri Dolgozat Miskolci Egyetem, 1997. – kézirat 12-18.pp.

- 236.OLAJOS István: *Az Európai Unió és Magyarország agrártámogatási rendszerének összevetése* In.: Gazdaság és Jog 1998. évi 3. sz. 12-14. pp.
- 237.OLAJOS István: *Az agrártámogatások helye és szerepe az üzemformák függvényében* -kéziratos egyetemi jegyzet DE-JÁTI 1998. 24p.
- 238.OLAJOS István: *Az uniós agrárpolitika fejlődése* – PhD. képzés szemináriumi dolgozata az Európai unió joga című tantárgyhoz. Miskolc, 1999. kézirat
- 239.OLAJOS István: A földtulajdon és földhasználat történeti fejlődése az ókortól a huszadik századig In.: Csák Csilla (szerk): *Agrárjog I. kötet* Bíbor Kiadó Miskolc, 2004. 24-36. pp.
- 240.OLAJOS István: A francia pontozásos földértékelés In. *Csák Csilla (szerk): Agrárjog I. kötet* Bíbor kiadó, Miskolc, 2004. 159-160.pp.
- 241.OLAJOS István: A vidékfejlesztési szabályozás, mint a KAP második pillére In: *Csák Csilla (szerk): Agrárjog II. kötet*. Novotni Kiadó Miskolc, 2005. 276-277.pp.
- 242.ORBÁN Viktor: *Videkfejlesztés* In. Falu- Város- Régió 2001.évi 1.szám 29-32.pp.
- 243.ÖCSÖDI Gyula: *Mezőgazdaság és vidékfejlesztés* In: A Falu 1997.évi 2.szám 5-9.pp.
- 244.PETŐ Károly- NAGY Géza: *Videkfejlesztés az Európai Unióban és Magyarországon* In: Alföldi Tudományos Tájékoztató Napok Zárókiadványa. Mezőtúr, 1999. október 7-9. 45-51.pp.
- 245.PIRES, Louis Madeira: *Magyarország területfejlesztési intézményrendszerétől és az Európai Unió strukturális alapjainak kezelésére történő felkészüléséről* In: Magyar Közigazgatás 2002. július- augusztus 424-459. pp.
- 246.PLET, Francois: A francia vidék átalakulása és az irányítási formák változásai In: Kovács T: (szerk): VI. Falukonferencia: A vidéki Magyarország az EU csatlakozás előtt 1. Plenáris ülés. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2003.80-85. pp.
247. PODMANICZKY L- ÁNGYÁN J- ÓNODI G: A többfunkciós mezőgazdálkodás szerepe a vidékfejlesztésben. In: Kovács T: (szerk): VI. Falukonferencia: A vidéki Magyarország az EU csatlakozás előtt 1. Plenáris ülés .MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2003. 67-79.pp.

- 248.POPP, Hans: Tanulságok és kitekintés In.: *Földszolgálat -A mezőgazdasági forradalom évszázada* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 8. Agroinform. Budapest 2001. 109-125.pp.
- 249.POPP, Hans: A vidéki Európa Alapokmánya 2.tervezet 1994.november 8. In.: *Földszolgálat -A mezőgazdasági forradalom évszázada* Vidékfejlesztők kiskönyvtára 8. Agroinform -Budapest, 2001. 126-139.pp.
- 250.POPP József: *Az agrárkereskedelem liberalizálása és a fenntartható mezőgazdaság* In: A Falu 2004.évi 1.szám 53-69.pp
- 251.PRUGBERGER Tamás: *Az állami felügyelet kérdései az MGTSZ-ben* SZKI Közlemények 133. SZKI. Bp., 1979. 61-62.pp.
- 252.PRUGBERGER T: Rechtliche Aspekte der Umgestaltung der Agrarstruktur in Ungarn im Zusammenhang mit der politischen Systemänderung 1989/90. In: *Osteuropa Recht* 3-4/1998.s. 294-312.
- 253.PRUGBERGER Tamás - OLAJOS István: Das ungarische Agrarfinanzierungssystem in ständiger Veränderung In: *Legal Problems of Transition in Hungary* MTA Jogtudományi Intézete Bp., 1998. 81-91.pp.
- 254.PRUGBERGER Tamás: *Reflexiók „A termőföldről szóló 1994.évi LV.tv 6.§-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében” c. fórum cikkhez*, In: Magyar Jog 1998.évi 5 szám 35-42. pp.
- 255.RADNÓCZY Zsolt: Támogatási politika és támogatási programok In.: *Támogatások az Európai Unióban -A közösségi és a tagállami támogatások jogalapja, az összeegyeztethetőség és a jogvédelem kérdései* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 25-69.pp.
- 256.RADNÓCZY Zsolt: A támogatással kapcsolatos jogviszony In.: *Támogatások az Európai Unióban -A közösségi és a tagállami támogatások jogalapja, az összeegyeztethetőség és a jogvédelem kérdései* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.86-88, ill123-129.pp.
- 257.RADNÓCZY Zsolt: Az EU támogatási felügyeletének anyagi jogi kérdései In.: *Támogatások az Európai Unióban -A közösségi és a tagállami támogatások jogalapja, az összeegyeztethetőség és a jogvédelem kérdései* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 200-203.pp.
- 258.RAUCH, THEO - BARTHELS, MATTHIAS- ENGEL, Albert: *Regional Rural Development - A regional response for rural poverty* Universum Verlagsanstalt GmbH.KG. Wiesenbaden 2001. 61- 110.pp.

- 259.DR. RÁNKI Anna - JOBBÁGY Valér: *A Nemzeti Fejlesztési Tervről röviden* ISM, Bp. 2003. http://www.strateg.hu/EUF16_Fejlesztes.pdf 2004.10.20.
- 260.RASKÓ György: *"Földközeli" gondolatok a vidékfejlesztésről* In: A Falu 2003.évi 1.szám 5-12.pp
- 261.RAPCSÁK János- HEIL Péter: *Phare kézikönyv* Bp., Osirisz Kiadó 2000. 57-70.pp
- 262.REMETEY-FÜLÖPP Gábor: *Müncheni Nyilatkozat : A birtokrendezés, mint a vidékfejlesztés eszköze Közép-és Kelet Európa országaiban* In: <http://www.fomi.hu/internet/magyar/szaklap/2002/06/6.pdf>.
- 263.DR. RÉTI Mária: Az integráció In: Vass János (szerk) : *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 194-200.pp.
- 264.DR. RÉTI Mária: A Közös Agrárpolitika állomásai, szerződéses alapjai és céljai In: Vass János (szerk): *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 200-210.pp.
- 265.DR. RÉTI Mária: A Közös Agrárpolitika viszonya a többi közösségi tevékenységhez In: Vass János (szerk): *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 213-222.pp.
- 266.DR. RÉTI Mária: A közös Agrárpolitika válsága, reformok In: Vass János (szerk): *Agrárjog* ELTE ÁJK Szövetkezeti jogi és Földjogi Tanszék 1999 222-225.pp.
- 267.ROMÁNY Pál: *A "magyar agrármodell" tanulságai* In: A Falu 2003.évi 4.szám 45-57.pp
- 268.ROTH Nándor: *A mezőgazdasági támogatások és hitelek a '80-as években* AKI. Közlemények 188. AKI, Bp., 1988. 175 -198.pp.
- 269.RÓZSA Judit: *A Phare program végrehajtási struktúrája 1990-2001 között* in: Európa Tükör 2001. évi 2-3.szám 67- 74.pp.
- 270.RUZSICZKY Éva és SZÁVAI János (szerk.): Vidék és vidéki szócikkek In.: *Magyar Larousse-enciklopédikus szótár III. kötet* Akadémiai Kiadó, Bp., 1994. 1076. p.
- 271.SARNACKI, JERZY: New Institutional Framework for Regional and Environmental Development in Poland In.: *EU policy Towards Central and Eastern Europe in the notion of Agenda 2000* International Conference - Organized by Robert Schuman Institute , Dobogókő .15-17 april 1999.

- 272.SARUDY Csaba: *Vidékfejlesztés Magyarországon és az Európai Unióban* In: Falu 1997.évi 2.szám 19-25.pp
- 273.SARUDY CS -ALPÁR GY- SZÉLES GY -SÁRÍ L : EU-harmonizációs feladatok a vidékfejlesztésben In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 334-337.pp
- 274.SHEPHERD, Andrew: Sustainable Agriculture In: *Sustainable Rural Development*- Basingstone- Mc. Millan 1998. 40-55.pp
- 275.SIMON Sándor: *Új típusú szövetkezetek lehetőségei a vidékfejlesztésben* In: Alföldi Tudományos Tárgyalások Napok Zárókiadványa Mezőtúr 1999.október 7-9. 51-56.pp.
- 276.SOMAI, Miklós: *Agricultural aspects of Hungary's Accession to European Union* In. VGKI Budapest, 1998. 15p.
- 277.SOMAI Miklós: *Mezőgazdasági csatlakozás-pénzügyi kérdőjelekkel* In. Európai Tükör 1998.évi 4.szám 24-45.pp.
- 278.SOMAI Miklós: *Áldás vagy csapás? A szubvenciókra alapozott fejlődés vagy a másodrendű tagsággal járó stagnálás* In: Világgazdasági Kihívások 143.szám 2001.május. VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-143.pdf> 2004.10.20.
- 279.SOMAI Miklós: *Az USA agrárpolitikája a kezdetektől napjainkig* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 2002. december 40. szám VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-41.pdf> 2004.10.20.
- 280.SOMAI Miklós: *A közvetlen kifizetések és az EU keleti bővítése* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 2003.augusztus, 47.szám VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-47.pdf> 2004.10.20.
- 281.SOMAI Miklós: *A közvetlen kifizetések és az EU bővítése* In: Világgazdasági Kihívások 167.szám 2003. szeptember VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-167.pdf> 2004.10.20.
- 282.SOMAI Miklós: *Nemzeti támogatás az Európai Unióban és a magyar agrárcsatlakozás* In: Világgazdasági Kihívások 175. szám 2004. szeptember VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-175.pdf> 2004.10.20.
- 283.SOMOGYI Zoltán: *A csatlakozási tárgyalások agrárfejezete* ISM, Bp. 2002 In: http://www.stratek.hu/EUF09_Agrar.pdf 2004.10.20.
- 284.DR. SOÓS Kálmán: A regionális irodák pályázatkezelési feladatai In: DR. DÓCZY Gergely- FORGÓ Mónika(szerk): *SAPARD -PROGRAM-tananyag a SAPARD*

Program magyarországi működtetéséhez -FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet Budapest, 2003. 86-95.pp

- 285.SUBÁNÉ VARGA Judit: *Az állami támogatások és a Társulási Megállapodás*, Európa Fórum 1995. évi 2. szám 50-86.pp.
- 286.SÜLI - ZAKAR István: *Területfejlesztés - vidékpolitika* In. : A Falu 1998.évi 3.szám 65-70.pp.
- 287.SÜVEGES Márta: Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai in: *Agrárátalakulás Magyarországon a '90 –es években* I. kötet Szerk: Hamar Anna Szolnok 1999 25-112.pp.
- 288.SÜVEGES Márta: *A mezőgazdaságnak a Közös Piacba sajátos jogcímen történő integrálása*- egyetemi kéziratok jegyzet KLTE-JÁTI, Debrecen, 1999.
- 289.SÜVEGES Márta: *A közösségi mezőgazdasági jog tárgya*- egyetemi kéziratok jegyzet .KLTE-JÁTI. Debrecen, 1999.
- 290.SÜVEGES Márta: A mezőgazdaság közös piacba integrálásának gazdasági, szociális és politikai indokai In: *A mezőgazdasági üzem közgazdasági és jogi kérdései az Európai Közösség Agrárpolitikájának és egyes tagállamok jogi szabályozásának tükrében*.5-7.pp. Forrás: <http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agraar-tansegedlet-suvegesmarta-vizsgaanyag.rtf> 2004. 09.24.
- 291.SÜVEGES Márta: A közös Agrárpolitika története In: *A mezőgazdasági üzem közgazdasági és jogi kérdései az Európai Közösség Agrárpolitikájának és egyes tagállamok jogi szabályozásának tükrében*.9-16.pp. Forrás: <http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agraar-tansegedlet-suvegesmarta-vizsgaanyag.rtf> 2004. 09.24.
- 292.SÜVEGES Márta: Az Unió keleti bővítésének kérdései a mezőgazdaság területén In: *A mezőgazdasági üzem közgazdasági és jogi kérdései az Európai Közösség Agrárpolitikájának és egyes tagállamok jogi szabályozásának tükrében*.17-20.pp. Forrás: <http://www.law.klte.hu/tansegedletek/agraar-tansegedlet-suvegesmarta-vizsgaanyag.rtf> 2004. 09.24.
- 293.SZABÓ L: *A magyar gazdaság EU-érettsége* Bővülő Európa 1. ECOSTAT 104.p 2000. 29-32 pp
- 294.SZABÓ L: *A nyugati elemzők értékelése az átmenet eredményességéről* Bővülő Európa 4. 142.p 2000. 20-25. pp.
- 295.SZABÓ L: *Tájékoztató csatlakozás előtt* Bővülő Európa 3. ECOSTAT 147.p 2000. 5-27. pp.

- 296.SZAKÁL Ferenc: *A mezőgazdaság és vidékfejlesztés Környezet-és Tájgazdálkodási Füzetek II/2 . Pszicholingva Kiadó, Szada. 1996.*
- 297.SZAKÁL Ferenc: *Új európai tendenciák a az Európa Tanács tevékenysége és dokumentumai alapján* In.: A Falu 1996.évi 1.szám 9-19.pp
- 298.SZAKÁL Ferenc: *Johannesburg üzenete az agrár-és vidékfejlesztésről* In: A Falu 2004.évi 2.szám 13-18.pp.
- 299.SZANYI Tibor: *Vidékfejlesztés és az új kormány* In: A Falu 2002.évi 3.szám 5-8-pp.
- 300.SZEMLÉR Tamás: *Magyarország felkészültsége az EU-s csatlakozásra a regionális politika területén, különös tekintettel intézményi és pénzügyi kérdésekre* In: Világgazdasági Kihívások 137.szám 2001.március VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/kh/kh-137.pdf> 2004.10.20
- 301.SZEMLÉR Tamás: *A strukturális alapok felhasználásnak tapasztalatai Szászországban* In: Világgazdasági Műhelytanulmányok 2003. április. 43.szám VGKI, Bp. <http://www.vilaggazdasagi.hu/mt/mh-43.pdf> 2004.10.20.
- 302.SZELÉNYI E- ZÖLDRÉTI Attila: *A magyarországi SAPARD Program első eredményei* In: A Falu 2003.évi 2.szám 37-45.pp.
- 303.SZELÉNYI I: *Szegénység, etnicitás és a szegénység "feminizációja" az átmeneti társadalmakban- Bevezetés* In: Szociológiai Szemle 2001. XI.évf. 4.sz 5-12.pp.
- 304.DR. SZILÁGYI János Ede: *A magyar SAPARD Hivatal szervezésének tanulságai*In. Stipta I (szerk) Az Állam-és Jogtudományi Kar Díjnyertes TDK dolgozatai Tom.1 Fasc.7. Bíbor Kiadó Miskolc, 2003 334-446.p
- 305.DR. SZILÁGYI JÁNOS Ede: *Az uniós támogatási rendszer serkentő hatása a szendergő köztestületre. Az agrárkamarak feltámadása.* Cég és Jog, 2003. december 21-26. old.
- 306.DR. SZILÁGYI JÁNOS Ede : *Legal Base of Integrated Administration and Control System microCAD 2004 International Scientific Conference 18-19 March 2004. Section N: Economic Challenges.* Miskolc, 2004, Miskolci Egyetem, 135-141. p.
- 307.DR. SZILÁGYI JÁNOS Ede: *IIER, a nyilvántartások triumvirátusa* Doktoranduszi Fórum, 2003. má.
- 308.DR. SZILÁGYI JÁNOS EDE: *A SAPARD Hivatal tapasztalatai a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal szervezésének Tükrében.* In. Stipta

- István (szerk) : *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai* Tomus 6/2 Fasciculus 12. Bíbor Kiadó Miskolc 2005. 247-268.pp.
- 309.SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Az élelmiszergazdaság közgazdasági feltételei, a gazdasági szabályozók változása* MŰSZI Kiadó és Szolgáltató Kft. Bp. 1992 62-84.pp.
- 310.SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Változó agrártermelési feltételek* MŰSZI Szaktanácsadó és Továbbképző Kft. Bp. 1993. 163-170.pp.
- 311.SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Agrárszabályozás 1994* Keeper Kft. Bp. 1994. 78-95.pp.
- 312.SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Agrárszabályozás 1995* Keeper Kft. Bp. 1995. 42-52.pp.
- 313.SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Agrárszabályozás 1996* Keeper Kft. Bp. 1996. 58-77.pp.
- 314.SZÖLLŐSI Endre (szerk): *Agrárszabályozás 1997* Perfect Kft -Keeper Kft. Bp. 1997. 85-98.pp.
- 315.SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI Irén: *Vidékfejlesztés előzményekkel és tényekkel* In: Tér é Társadalom 2001.évi 2.szám 71-85.pp.
- 316.SZUHAY Miklós: *A magyar mezőgazdaság a két világháború között.* In: *A magyar agrártársadalom a jobbágyság felszabadításától napjainkig.* Napvilág Kiadó, Budapest, 1998, 209-231. pp.
- 317.SZUKICS - PINTÉR- KERÉK: *Az élelmiszertermelést szabályozó rendszerének 1991-es változásai* MŰSZI Rt Bp. 1991. 44-60.pp
- 318.TANGERMAN, Stefan- BUCKWELL, ALLEN: *Agricultural Policy Issues of European Integration: the future of direct payments in context of European Enlargement, and WTO* In: Moct-Most No 3 /1999
- 319.TANGERMAN, STEFAN- JOSLING T. E.: *"Pre Accession Agricultural Policies for Central Europe and EU"* study commissioned by Directorate General I. of Commission 12 .December 1994.
- 320.DR. TAR FERENC :*A hátrányos helyzetű és környezetileg korlátozott térségek* ISM, Bp. 2003. http://www.stratek.hu/EUF24_Hatranyos.pdf 2004.10.20.
- 321.TASSI Ilona: *A hiányzó agrárpolitika tan* In.: A Falu 2002.évi 3.szám 19-21.pp
- 322.TATAI Zoltán: *Gondolatok a területi törvény kidolgozásához* In.: A Falu 1996.évi 1.szám 41-46.pp

- 323.TÓTH András: *Életmód rehabilitáció a Ménes patak menti településeken*- helyi cselekvési terv Endrefalva, 2002 kézirat 37.p.
- 324.TÓTH E (szerk): *Az agrárgazdaság átalakuló és lehetséges szerepe a vidéki foglalkoztatásban, különös tekintettel az EU csatlakozásra* - In: Agrárgazdasági Tanulmányok 2002/4.szám Bp., AKII, 2002.
- 325.TÓTHNÉ MOHÁCSI Gabriella: A vidékfejlesztés Magyarországon. Felkészülés a SAPARD -támogatás fogadására In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja Pécs, 2000. 17-25.pp.
- 326.TRACY, M: *Government and Agriculture in Western Europe* New York; Harvester Wheatsheaf, 1989.
- 327.VARGA Judit: *A CAP statikája és dinamikája* - szakdolgozat, Miskolci Egyetem ÁJK kézirat 2003. 77.p
- 328.VARGA Péter: *e- vidék* In: A Falu 2003.évi 1.szám 45-53.pp.
- 329.VARGA Gyula: Az "AGENDA 2000" agrárpolitikai döntései In: Gazdaság és Jog1999.évi 10.szám 20-24.pp.
- 330.VÁSÁRI Viktória: *Az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer* In: A Falu 2004.évi 2.szám 19-26.pp.
- 331.VINCZE Mária: A régió-és vidékfejlesztés elméleti és módszertani megalapozása -In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár -Cluj-Napoca, 2000. 9-22.pp
- 332.VINCZE Mária: Az Európai Unió Regionális és Vidékfejlesztési Politikája -In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár -Cluj-Napoca, 2000. 35-76.pp.
- 333.VINCZE Mária: A társult országok bekapcsolódása a közösségi vidékfejlesztési politikába -In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár -Cluj-Napoca, 2000. 116-122.pp
- 334.VINCZE Mária: Románia SAPARD - terve 2000-2006-In: *Régió és vidékfejlesztés-elmélet és gyakorlat*. Presa Universitara Clujeana, Kolozsvár - Cluj-Napoca, 2000. 123-163.pp
- 335.VINCZE Mária: A romániai SAPARD-terv és a vidék valós helyzete In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 347-396. pp.

- 336.VINCZE Mária: *Vidéki helyzetelemzés*. Hargita Kiadóvállalat, Csíkszereda, 2002.
- 337.VOFKORI László: Vidékfejlesztés Székelyföldön In.: *Integrált vidékfejlesztés V. Falukonferencia* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 397-405.pp.
- 338.WALLACE -WALLACE-ALLEN- ANDRÁSSY György (ford): Agrárpolitika- In: *A politikák születése az Európai Unióban* -Studia Europea JPTE Európa Központ. 1999.130-159.pp.
- 339.WALLACE -WALLACE- ALLEN- ANDRÁSSY György (ford): Strukturális Alapok - In: *A politikák születése az Európai Unióban* -Studia Europea JPTE Európa Központ. 1999.258-283.pp
- 340.WEDER B.: IMF World Economic Survey. 2002.september
- 341.WEINGARTEN P, : Summary of findings In: *The future of rural areas in an enlarged EU*- Berlin, 2004 IAMO 171-178.pp.
- 342.ZSOHÁR András: *A mezőgazdaság állami támogatási rendszerének főbb jellemzői és egyes problémái* In.: *Gazdaság és Jog* 1999.évi 4.szám 20-23.pp.